PENSANDO O FUTURO, CONSTRUINDO PROTEÇÃO

Tecnologia, Proteção Social e Centralidade da Pessoa Humana

Maria Fernanda Wirth
Nívea Maria Santos Souto Maior

Organizadoras

Autores

Adriane Bramante de Castro Ladenthin
Alberto Luiz Hanemann Bastos
Alexandre Triches
Augusto Almeida
Augusto César Almeida da Silva
Carlos Alberto Pereira de Castro
Carolina K. Krieger
Catarine Mulinari Nico
Cristina de Souza Merlino Maneschi
Daniel Simini
Daniela Mara dos Santos
Diego Henrique Schuster
Edmeire Aoki Sugeta
Eugélio Luis Müller
Fernanda Spoto Angeli Veloso
Fernanda Valerio Helene
Fernando Rubin
Gabriel Martins Ribeiro
Gisele Beraldo de Paiva
Jane Lucia Wilhelm Berwanger
Jerusa Prestes
José Hailton Lages Diana Júnior
José Ricardo Caetano Costa
Joseane Zanardi Parodi
Juan Pablo Couto de Carvalho
Leonardo Ziccarelli Rodrigues
Marco Aurélio Serau Junior
Maria Fernanda Wirth
Maria Helena Pinheiro Renck
Mariella Vicco Pereira
Maura Feliciano de Araújo
Melquiades Peixoto Soares Neto
Natália Donato
Nívea Maria Santos Souto Maior
Pedro Pannuti
Thais Maria Riedel de Resende Zuba
Vera Rejane Veleda Machado da Roza
Vitor Martins Dutra

IBDP Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário

Conceito Atual

PENSANDO O FUTURO, CONSTRUINDO PROTEÇÃO

Tecnologia, Proteção Social e Centralidade da Pessoa Humana

MARIA FERNANDA WIRTH
NÍVEA MARIA SANTOS SOUTO MAIOR
Organizadoras

Autores

Adriane Bramante de Castro Ladenthin
Alberto Luiz Hanemann Bastos
Alexandre Triches
Augusto Almeida
Augusto César Almeida da Silva
Carlos Alberto Pereira de Castro
Carolina K. Krieger
Catarine Mulinari Nico
Cristina de Souza Merlino Maneschi
Daniela Mara dos Santos
Daniel Simini
Diego Henrique Schuster
Edmeire Aoki Sugeta
Eugélio Luis Müller
Fernanda Spoto Angeli Veloso
Fernanda Valerio Helene
Fernando Rubin
Gabriel Martins Ribeiro
Gisele Beraldo de Paiva
Jane Lucia Wilhelm Berwanger
Jerusa Prestes
José Hailton Lages Diana Júnior
José Ricardo Caetano Costa
Joseane Zanardi Parodi
Juan Pablo Couto de Carvalho
Leonardo Ziccarelli Rodrigues
Marco Aurélio Serau Junior
Maria Fernanda Wirth
Maria Helena Pinheiro Renck
Mariella Vicco Pereira
Maura Feliciano de Araújo
Melquiades Peixoto Soares Neto
Natália Donato
Nívea Maria Santos Souto Maior
Pedro Pannuti
Thais Maria Riedel de Resende Zuba
Vera Rejane Veleda Machado da Roza
Vitor Martins Dutra

IBDP
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
Florianópolis
2026

Editora **CONCEITO ATUAL**

Editor Responsável
Lourdes Fernandes

Diagramação e revisão
Know-how Desenvolvimento Editorial

Capa
Paulo H. Benczik

Imagem da capa: Design e manipulação de imagem com suporte de IA

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

P418

Pensando o futuro, construindo proteção : tecnologia, proteção social e centralidade da pessoa humana [livro eletrônico] / Organizadoras Maria Fernanda Wirth; Nívea Maria Santos Souto Maior. – 1. ed. – Florianópolis : Conceito Atual Editora, 2026. 3847 kb. ; E-book.

ISBN 978-65-5812-187-9

1. Direito previdenciário. 2. Seguridade social. 3. Proteção social. I. Wirth, Maria Fernanda. II. Souto Maior, Nívea Maria Santos.

CDU – 349.3

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo.
A violação dos direitos autorais é punível como crime, previsto no Código Penal e na Lei de direitos autorais (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).
© Copyright 2026 Impresso no Brasil / Printed in Brazil.

Rua José Honório da Costa, 177 – Térreo
Palhoça/SC – CEP: 88130-420
Editorial: Fone (48) 99611 5911 – editora@conceitoatual.com
www.conceitoatual.com

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

Diretoria Científica
Diretora: Maria Fernanda Wirth
Vice-Diretora: Nívea Maria Santos Souto Maior

Adjuntos

Adriana Zanardi
Alberto Luiz Hanemann Bastos
Alberto Rodrigo Patino Vargas
Alessandro Cardoso Faria
Ana Claudia Vieira Rezende
Ana Julia Brasi Pires Kachan
Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo
Andressa dos Santos Milani
Antonio Bazilio Floriani Neto
Audrey Liss Giorgetti
Augusto César Costa Bezerra
Aurelio Tomaz da Silva Briltes
Bruna de Cássia Martos Yang
Carlos Vinicius Ribeiro Ferreira
Caroline Monteiro Gaia
Catarine Mulinari Nico
Davi Henrique Melo Reino de Almeida
Débora Gomes dos Santos Macedo
Elaine Medeiros Coelho de Oliveira
Elisa Teixeira de Faria
Erica Bareze dos Santos
Estefani de Castro Gomes
Felipe Camilo Dall´alba
Fernando Rubin
Flavia Danielle Santiago Lima
Geraldine Mieko Franco de Almeida
Gabriel Jotta Vaz
Géssica Raíssa Cruvinel
Helena Schymiczek Larangeira de Almeida
Heloisa Correa Meneses
Jean Soares Moreira
Jefferson Carvalho Galvão
Jéssica Nunes Pinto
João Campiello Varella Neto
João Marcelino Soares
Juan Pablo Couto de Carvalho
Juliana Alves de Lima Barros
Marcella Moreira Barbosa Hunas
Marcos Vinícius Espínola de Oliveira
Maria Eduarda Thomann Gallo
Maria Regina Couto Uliana
Marília Lira de Farias
Melissa Folmann
Oswaldo de Bem Borba
Pablo Polese de Queiroz
Patrícia Noll
Renata Minetto Ferreira
Renata Raule Machado
Rodrigo Monteiro Pessoa
Sandro Lucena Rosa
Thais Maria Riedel de Resende Zuba
Viviane Masotti
Wânia Alice Ferreira Lima Campos

Apresentação

A presente obra coletiva, intitulada **Pensando o Futuro, Construindo Proteção**, com o subtítulo **Tecnologia, Proteção Social e Centralidade da Pessoa Humana**, integra a programação científica do XX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP).

Este livro encerra o projeto editorial concebido pela atual gestão científica do IBDP, estruturado em três eixos temporais: Passado, Presente e Futuro, cuja finalidade precípua é consolidar uma reflexão progressiva sobre o Direito Previdenciário brasileiro, partindo do resgate histórico e institucional, passando pelo diagnóstico dos desafios contemporâneos e alcançando, agora, a projeção dos cenários que se anunciam para as próximas décadas.

Em 2024, a obra **Honrando Raízes, Moldando Futuros** resgatou a trajetória do Instituto e do Direito Previdenciário no Brasil, celebrando os vinte anos de existência do IBDP e reconhecendo os marcos legislativos, jurisprudenciais e doutrinários que forjaram essa história. Em 2025, **Construindo o Presente, Definindo Caminhos** voltou-se aos problemas concretos que marcam o cotidiano do Regime Geral, dos Regimes Próprios e da Previdência Complementar, oferecendo o diagnóstico jurídico e institucional do tempo presente.

Decerto falar de futuro, no âmbito do Direito Previdenciário, poderia sugerir a adesão a discursos abstratos ou tecnocráticos, distanciados da realidade da advocacia e da jurisdição previdenciária. Ocorre que as transformações econômicas, demográficas, tecnológicas e institucionais já estão em curso e produzem efeitos diretos sobre a proteção social, sobre o acesso a direitos fundamentais e sobre o próprio papel do Estado na garantia da seguridade social, razão pela qual assumir o futuro deixa de ser exercício de prospecção e passa a constituir responsabilidade institucional.

Os artigos aqui reunidos acompanham os eixos que estruturam a programação do Congresso, contemplando a judicialização da matéria previdenciária e as tentativas recentes de esvaziamento do controle jurisdicional, a proteção de grupos vulneráveis, com especial atenção à pessoa com deficiência, o futuro do financiamento da seguridade social diante de novas propostas reformistas, os impactos da tecnologia e da inteligência artificial sobre a Previdência e sobre a advocacia e, por fim, a dimensão humana do trabalho jurídico, reconhecendo que não há sistema de justiça funcional sem saúde mental, propósito e sentido.

Veja-se que a coletânea cumpre também função pedagógica específica nesta edição. O segundo dia do Congresso foi estruturado em ambientes fixos de aprendizagem, com salas temáticas e laboratórios práticos em funcionamento simultâneo, de modo que nenhum participante consegue percorrer todos os percursos formativos oferecidos. Ao reunir a produção escrita dos palestrantes, a obra assegura ao associado o acesso ao conteúdo das oficinas que não pôde acompanhar, preservando a unidade científica do evento para além da experiência presencial.

Assim, esta publicação não se limita a registrar os debates realizados em Curitiba. Ela reafirma a vocação histórica do IBDP de produzir reflexão crítica, técnica e comprometida com a Constituição, sem se submeter a agendas que fragilizam direitos sociais sob o pretexto da eficiência ou da racionalização administrativa, na convicção de que o futuro do Direito Previdenciário não será fruto do acaso, mas da capacidade institucional de debate, resistência e proposição.

Maria Fernanda Wirth
Nívea Maria Santos Souto Maior

Prefácio

Há um tempo para reconhecer de onde viemos, há um tempo para enfrentar aquilo que está diante de nós e há um tempo para responder por aquilo que ainda não aconteceu. Se em 2024 celebramos as raízes e os marcos do IBDP, e se em 2025 nos debruçamos sobre os problemas concretos que atravessam o cotidiano da proteção social brasileira, agora nos voltamos ao tempo que ainda não se realizou e que, exatamente por isso, permanece sob nossa responsabilidade.

O futuro, ao contrário do passado, não se contempla e, ao contrário do presente, não se resolve apenas com diagnóstico. Ele se decide antes de acontecer, nas escolhas normativas, jurisprudenciais e institucionais que hoje amadurecem sem que seus efeitos sejam integralmente percebidos, de modo que pensar o futuro do Direito Previdenciário não constitui exercício de futurologia, e sim exercício de responsabilidade.

Decerto não se defende aqui que caiba ao jurista antecipar cenários com pretensão de certeza, o que seria ingênuo diante da velocidade das transformações em curso. O que se pretende afirmar é que a omissão do debate técnico também é uma escolha, e que o silêncio da comunidade científica diante de propostas que reorganizam o financiamento da seguridade social, restringem o acesso à jurisdição ou automatizam decisões sobre direitos fundamentais acaba por transferir a terceiros a definição dos rumos da proteção social brasileira.

Esta obra marca o terceiro e último momento da jornada científica trienal do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, estruturada nos eixos temporais Passado, Presente e Futuro. Se no primeiro ano voltamos o olhar à trajetória que nos constituiu, e se no segundo analisamos criticamente o cenário atual, agora reunimos reflexões que enfrentam a judicialização e as tentativas de esvaziamento do controle jurisdicional, a proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade, com destaque para a pessoa com deficiência, o futuro do financiamento da seguridade social, os impactos da inteligência artificial sobre a Previdência e sobre a

advocacia previdenciária e, ainda, a dimensão humana de quem opera esse sistema, tema por tempo demais tratado como acessório.

A realização do Congresso em Curitiba, cidade que integra a história do Instituto, e a adoção de um formato que combina debates plenários com ambientes fixos de aprendizagem, oficinas práticas e laboratórios simultâneos permitiram aprofundar cada um desses eixos com o rigor que a matéria exige. Como nenhum participante consegue percorrer integralmente todos os percursos formativos oferecidos, os textos reunidos nesta coletânea asseguram ao leitor o acesso ao conteúdo científico produzido em todas as salas, cumprindo função que ultrapassa o registro do evento.

Os artigos aqui publicados representam o esforço de especialistas que aceitaram o duplo compromisso de expor oralmente suas reflexões e de submetê-las à forma escrita, que é mais exigente porque permanece. Cada contribuição reflete não apenas o rigor técnico indispensável ao debate jurídico, mas também a sensibilidade social sem a qual o Direito Previdenciário perde aquilo que lhe é próprio: a proximidade com a contingência humana concreta.

Esta publicação encerra igualmente um ciclo institucional. Com ela se completa a gestão científica que assumimos há três anos, com a proposta de organizar a produção acadêmica do Instituto em torno de um percurso coerente, capaz de articular memória, diagnóstico e projeção em vez de acumular temas dispersos. Fica ao IBDP o percurso concluído, e fica também a convicção de que a direção científica nunca é obra individual, mas resultado do trabalho de autores, palestrantes, coordenadores, associados e colaboradores que sustentaram cada uma das três etapas.

A todos eles, expressamos nosso reconhecimento. Que a leitura deste livro contribua para qualificar as decisões que serão tomadas nos próximos anos e para lembrar que o futuro da seguridade social brasileira não é um destino que nos aguarda, mas uma construção que já começou.

Maria Fernanda Wirth
Diretora Científica do IBDP

Sumário

1. ATIVIDADE ESPECIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL DO TRABALHO: O FUTURO DA APOSENTADORIA ESPECIAL DIANTE DAS TRANSFORMAÇÕES DAS RELAÇÕES LABORAIS 15
   Adriane Bramante de Castro Ladenthin
   Diego Henrique Schuster

2. DUAS CRÔNICAS SOBRE PROCESSOS ESTRUTURAIS PREVIDENCIÁRIOS 41
   Alberto Luiz Hanemann Bastos

3. JUSTIÇA CLIMÁTICA E DIREITO PREVIDENCIÁRIO: EXCLUSÃO, INCLUSÃO E TÉCNICAS DE ARGUMENTAÇÃO NO PROCESSO RURAL 59
   Alexandre Triches
   Augusto Almeida

4. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: COMPOSIÇÃO, CRITÉRIOS E LIMITES JURÍDICOS 73
   Augusto César Almeida da Silva
   Edmeire Aoki Sugeta

5. A ALTA A PEDIDO NA APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE: UM OUTRO LIMBO JURÍDICO PREVIDENCIÁRIO 85
   Carlos Alberto Pereira de Castro
   Vera Rejane Veleda Machado da Roza

6. DANO MORAL E MATERIAL DECORRENTE DO ATRASO NA ENTREGA OU REALIZAÇÃO DEFEITUOSA DO PPP E LTCAT 95
   Carlos Alberto Pereira de Castro

7. A NOVA LEI DO CONTRATO DE SEGURO E O PLANEJAMENTO PREVIDENCIÁRIO, SECURITÁRIO E FINANCEIRO 107
   Carolina K. Krieger

8. MANUAL DE ANÁLISE DO IMPEDIMENTO DE LONGO PRAZO E A CARACTERIZAÇÃO DA DEFICIÊNCIA: À LUZ DA PORTARIA CONJUNTA MDS/INSS N. 2, DE 30 DE MARÇO DE 2015 119
   Catarine Mulinari Nico

9. PROSPECÇÃO ÉTICA PELAS REDES SOCIAIS: POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO NA ADVOCACIA 145
Cristina de Souza Merlino Maneschi

10. CNIS ALÉM DA LEGENDA: INDICADORES, PONTOS CEGOS E ESTRATÉGIAS PARA UMA ANÁLISE PREVIDENCIÁRIA SEGURA 173
Daniela Mara dos Santos
Daniel Simini

11. MUDANÇAS NA APOSENTADORIA – EC 138/2025: CUMULAÇÃO DE CARGOS, APLICAÇÃO PRÁTICA E ESTRATÉGIAS JURÍDICAS 187
Eugélio Luis Müller

12. PLANEJAMENTO PREVIDENCIÁRIO NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: *CHECKLIST* TÉCNICO E APLICAÇÃO PRÁTICA EM ESTUDO DE CASO ORIENTADO 195
Fernanda Spoto Angeli Veloso

13. FASE RECURSAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO 209
Fernanda Valerio Helene

14. DEZ ANOS DO CPC E O QUE APRENDEMOS NA PRÁTICA PROCESSUAL QUANTO À FORMAÇÃO E APLICAÇÃO DE PRECEDENTES PREVIDENCIÁRIOS 211
Fernando Rubin

15. AS RECENTES ALTERAÇÕES DO REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (CRPS) E SUA CONTRIBUIÇÃO (OU NÃO) PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO DE CAUSAS PREVIDENCIÁRIAS 233
Gabriel Martins Ribeiro

16. O AFASTAMENTO DA EMPREGADA GESTANTE DE ATIVIDADES INSALUBRES E A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DA MATERNIDADE: UMA ANÁLISE À LUZ DO ART. 394-A DA CLT E DA ADI 5.938/STF 259
Gisele Beraldo de Paiva

17. DA TERRA AO DADO: PREVIDÊNCIA RURAL E TECNOLOGIA NA PROVA DA ATIVIDADE RURAL 277
Jane Lucia Wilhelm Berwanger

18. MARKETING JURÍDICO ORIENTADO À REPUTAÇÃO: ENTRE A DISPUTA PELA ATENÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA 291
Jerusa Prestes

19. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E COMPARAÇÃO DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS BRASILEIROS: RGPS, RPPS E PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR 299
José Hailton Lages Diana Júnior

20. APONTAMENTOS SOBRE A CIF/OMS/2001 E SUA APLICABILIDADE NA PERÍCIA BIOPSICOSSOCIAL E NA SEGURIDADE SOCIAL 313
José Ricardo Caetano Costa

21. PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO: NORMAS ADMINISTRATIVAS ESSENCIAIS E ESTRUTURA PROCEDIMENTAL 329
Joseane Zanardi Parodi

22. A COMPLEXA SIMPLICIDADE DO SISTEMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: CABIMENTO, ADMISSIBILIDADE E IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES DAS TURMAS RECURSAIS 339
Juan Pablo Couto de Carvalho

23. *CHECKLIST*: ATENDIMENTO INICIAL – BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE..... 361
Leonardo Ziccarelli Rodrigues

24. OBSERVAÇÕES SOBRE A RECOMENDAÇÃO CJF 4/2026: FLEXIBILIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA ABSOLUTA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS..... 371
Marco Aurélio Serau Junior

25. A ABSORÇÃO DO TEMPO ECONOMIZADO PELA AUTOMAÇÃO E A SUPRESSÃO DO JUÍZO CRÍTICO NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO 379
Maria Fernanda Wirth

26. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA À APOSENTADORIA E AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PELO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE..... 411
Maria Helena Pinheiro Renck

27. CAPACITAÇÃO, GOVERNANÇA E SEGURANÇA JURÍDICA NOS RPPS: A QUALIFICAÇÃO INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS 441
Mariella Vicco Pereira

28. TEMA 1124 E A EXIGÊNCIA DE UM PROCESSO MINIMAMENTE INSTRUÍDO 471
Maura Feliciano de Araújo

29. SEGURADO ESPECIAL QUE EXERCE ATIVIDADE URBANA: LIMITES DA PLURIATIVIDADE E MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADO
Panorama jurisprudencial nacional e enunciados de tese para a atuação profissional em matéria probatória 479
Melquiades Peixoto Soares Neto

30. GAME DO ADVOGADO GESTOR DO PRIMEIRO ESCRITÓRIO 499
Natália Donato

31. ALÉM DO BENEFÍCIO: O ATENDIMENTO PREVIDENCIÁRIO COMO PORTA DE ENTRADA PARA O DIREITO DO TRABALHO 503
Nívea Maria Santos Souto Maior

32. TIPOS DE LINGUAGEM, NARRATIVA JURÍDICA E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA. É PRECISO CONTAR UMA HISTÓRIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO? 511
Pedro Pannuti

33. COORDENAÇÃO DE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS E SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA: DESAFIOS JURÍDICOS E ATUARIAIS CONTEMPORÂNEOS 517
Thais Maria Riedel de Resende Zuba

34. QUANDO A IA É SOLUÇÃO PARA O PROCESSO JUDICIAL?
Uma resposta a partir dos cinco elementos da inteligência artificial criativa..... 537
Vitor Martins Dutra

1

ATIVIDADE ESPECIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL DO TRABALHO: O FUTURO DA APOSENTADORIA ESPECIAL DIANTE DAS TRANSFORMAÇÕES DAS RELAÇÕES LABORAIS

*Adriane Bramante de Castro Ladenthin**
*Diego Henrique Schuster***

1. INTRODUÇÃO

Viver nos tempos atuais significa correr riscos diários. Acontece que os riscos a que estão submetidos aqueles que manipulam recursos naturais em escala nano tomam formas diferentes daqueles enfrentados pelos trabalhadores da construção civil, que, por vezes, são diversos dos riscos a que estão submetidos altos empregados (diretores) que exercem sua função em um escritório, e assim por diante. Em matéria previdenciária, muitas vezes não se presta atenção à diversidade e à multiplicidade dos riscos, não apenas subjugando todos a uma mesma categoria, mas negligenciando os acontecimentos individuais e, sobretudo, coletivos que merecem tratamento diferenciado (excepcional) – ou seja, negligenciando a proteção social dos trabalhadores expostos a riscos desconhecidos e futuros (abstratos ou invisíveis).

* Pós-doutora pela Universidade de Coimbra. Mestre e Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Coordenadora e professora de cursos de pós-graduação. Membro da Academia de Letras de Direito Previdenciário. Autora de livros e artigos jurídicos. E-mail: adribramante@gmail.com.

** Doutor e Mestre em Direito Público e Especialista em Direito Ambiental pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Advogado e pesquisador da Lourenço e Souza Advogados Associados. Professor, autor de livros e artigos jurídicos. E-mail: vidareal33@bol.com.br.

A Previdência Social, enquanto técnica de proteção social, criou expectativas normativas em torno da redução do risco de invalidez, o que "obriga" a uma reflexão sobre os problemas e desafios relacionados ao benefício da aposentadoria especial, por ele se prestar a reduzir a probabilidade de ocorrência e/ou a diminuir as dimensões do dano à saúde e/ou à integridade física e mental do trabalhador segurado. Há, assim, que se compreender qual o papel da Previdência Social na gestão dos riscos no mundo do ambiente de trabalho, intermediando as decisões e o risco, focando as improbabilidades trazidas pela dimensão temporal do futuro e, consequentemente, a influência da redução do tempo de trabalho (duração) nas decisões que vinculam o futuro.

As diferenças entre os riscos introduzem a noção de sociedade contemporânea, originária da transposição do paradigma industrial para o pós-industrial. A comunicação jurídica acerca do risco leva em consideração a probabilidade/improbabilidade de ocorrência de danos (acidentes e doenças ocupacionais) graves e irreversíveis, tomando o Direito decisões não apenas com base em experiências e decisões passadas, mas lançando olhares para o futuro. Nesse contexto de alta complexidade no mundo do trabalho, a ênfase preventiva (*lato sensu*) passa a ser uma característica (também) do Direito Previdenciário, que assume papel importante na gestão (controle) dos riscos.

O Direito Previdenciário está carente de uma abordagem inter, multi e transdisciplinar. A abordagem do tema divide-se, em seu desenvolvimento, em quatro partes. Na primeira, analisa-se o papel da aposentadoria especial. Na segunda, ganham destaque os novos riscos no meio ambiente do trabalho. Na terceira, examinam-se os riscos que gravitam em torno das nanotecnologias e os desafios da precaução em matéria previdenciária. Na quarta e última, tratam-se os riscos psicossociais e a "associação de agentes".

2. A APOSENTADORIA ESPECIAL COMO TÉCNICA DE PROTEÇÃO DO TRABALHADOR

A aposentadoria especial surgiu – como defendem alguns autores, entre os quais nos incluímos – como alternativa diante da opção do legislador de compensar o desgaste dos trabalhadores com os adicionais de insalubridade ou de periculosidade, colocando, assim, a redução dos riscos no meio ambiente do trabalho em segundo plano, considerando o

fato de alguns serviços, a despeito de sua insalubridade, continuarem a existir, ou de a tecnologia não evoluir o suficiente para torná-los virtuais.[1]

O benefício se apresenta como técnica de proteção específica da previdência social, com condições de evitar a efetiva incapacidade do trabalhador pela redução do tempo de contribuição. A aposentadoria especial é prestação previdenciária – *diferente das demais aposentadorias* – devida ao segurado que tiver trabalhado, durante 15, 20 ou 25 anos, "[…] com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes", referencial previsto no art. 201, § 1º, II, da Constituição Federal, no qual assume nítido caráter de direito subjetivo de natureza fundamental e social, e reafirmado pela Lei n. 8.213/1991, em que o benefício tem regulamentação provisória.[2]

Neste ponto, é importante lembrar que a redução do tempo de contribuição surge como alternativa diante da impossibilidade de eliminação ou de redução do agente agressivo a limites de tolerância seguros, seja porque a ciência não encontrou meio para tanto – sendo, neste caso, essencial a continuidade das atividades humanas –, seja por comodidade, como no Brasil, que optou por compensar o desgaste do trabalhador com adicionais de insalubridade ou de periculosidade (CF/1988, art. 7º, XXIII). Note-se que, no Direito do Trabalho, a redução da jornada de trabalho é também uma opção que vem sendo adotada cada vez mais,[3] como forma de tentar corrigir essas distorções criadas pela própria Constituição Federal.[4]

---

1 ROCHA, Júlio Cesar de Sá da. *Direito ambiental do trabalho*: mudanças de paradigmas na tutela jurídica à saúde do trabalho. São Paulo: Atlas, 2013. p. 101.

2 A caracterização da atividade especial hoje decorre da comprovação, pelo segurado, da efetiva exposição aos agentes agressivos durante 15, 20 ou 25 anos, sem a idade mínima trazida pela EC n. 103/2019, declarada inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI 6.309.

3 OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: LTr, 2001. p. 136-137.

4 Segundo Sebastião Geraldo de Oliveira: "A redução da jornada é a saída ética para enfrentar a questão […]. A menor exposição diária, combinada com um período de repouso mais dilatado, permite ao organismo humano recompor-se da agressão […]. Essa alternativa harmoniza as disposições constitucionais de valorização do trabalho, colocando o trabalhador em prioridade em relação ao interesse econômico" (OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: LTr, 2001. p. 140). José Luiz Ferreira Prunes formulou proposta no mesmo sentido: "[…] melhor teria sido, para a saúde do trabalhador, que os horários fossem reduzidos em 10%, 20% ou 40% da jornada de trabalho" (PRUNES, José Luiz Ferreira. *Insalubridade e periculosidade no trabalho*: problemas e soluções. São Paulo: LTr, 1974. p. 19).

A redução do tempo de trabalho pode evitar a efetiva incapacidade do trabalhador, seja em razão daquelas doenças com longos períodos de latência, que têm como causa a contínua absorção (inalação pelas vias respiratórias) ou o contato com agentes químicos, tornando grande o intervalo de tempo entre a causa e a manifestação de qualquer efeito prejudicial, seja em razão dos acidentes de trabalho, que acontecem em tempo real, no espaço de um instante (explosão em uma caldeira, queda de um andaime, eletrocussão em sistema de alta voltagem etc.). E isso porque prolongar o tempo de trabalho pode causar danos e, com muito mais razão, agravá-los, bem como aumentar a probabilidade de o trabalhador sofrer acidentes.

René Mendes faz uma importante observação, que confere maior destaque ao que se pretende demonstrar neste momento, qual seja, a de que "[…] o trabalho pode fazer com que as pessoas venham a morrer prematuramente, isto é, 'antes da hora'", por causas distintas daquelas "esperadas" (por agravos que ocorrem excessivamente em algumas categorias). Pode, ainda, "[…] agregar sofrimento à morte, como é o caso de muitos trabalhadores silicóticos que somente alcançam o direito de morrer depois de muito sofrimento produzido pela insuficiência respiratória crônica", e pode prejudicar o direito à dignidade no ato de morrer (mortes drásticas, como o esmagamento em um moinho).[5]

O direito à aposentadoria especial ocorre quando o trabalho é exercido sujeito a condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física. Não é necessário que tenha havido prejuízo real da saúde, pois a sujeição do segurado ao agente nocivo é o que determina o direito ao benefício. O fato gerador é, portanto, a exposição aos agentes agressivos, ainda que não tenha ocorrido a incapacidade para o trabalho. A simples sujeição às adversidades laborais sem a devida proteção é o que lhe garante a prestação previdenciária.

Daí advém a finalidade do benefício de prevenir danos à saúde e/ou à integridade física e mental do trabalhador, implicando um dever de cuidado, retirando-o mais cedo do ambiente pernicioso, a fim de evitar o dano e, com muito maior razão, atenuá-lo. Essa lógica foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 555 e 709 da repercussão geral e, mais recentemente, no julgamento da ADI 6.309.[6]

---

5 MENDES, René. Saúde e segurança no trabalho: acidentes e doenças ocupacionais. *In*: FERNANDES, Reynaldo (org.). *O trabalho no Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: LTr, 1995. p. 201.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE 664.335/SC* (Tema 555), Rel. Min. Luiz Fux, j. 4 dez. 2014; *RE 791.961/PR* (Tema 709), Rel. Min. Dias Toffoli, j. 8 jun. 2020; *ADI 6.309/DF*, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, red. p/ acórdão Min. André Mendonça,

3. MEIO AMBIENTE DO TRABALHO: NOVOS RISCOS

Antes de qualquer outra análise, cumpre observar que o meio ambiente não se resume a elementos da natureza, mas abrange componentes ambientais humanos. Em outras palavras, o meio ambiente do trabalho é construído pela ação antrópica. Então, o meio ambiente do trabalho é o pano de fundo para o estudo das complexas relações biológicas, psicológicas e sociais a que o trabalhador está submetido.[7]

O sonho de segurança do século XX descansava sobre a utopia de uma ciência capaz de controlar os riscos (acidentes). Acontece que os riscos não foram suficientemente apreendidos pela razão humana, não ficando apenas de fora do progresso científico e técnico, mas também sendo por eles potencializados, criados e recriados, implicando, portanto, a "quebra do monopólio de racionalidade das ciências no que tange à própria definição de risco".[8] Contudo, mesmo não sendo possível eliminá-los, no sentido de risco zero, eles poderão ser reduzidos o suficiente para que se possa cuidar deles coletivamente.

François Ost identifica três formas históricas de risco,[9] intimamente ligadas à própria evolução do Estado. Em uma primeira fase, a sociedade liberal do século XIX trata o risco como acidente, algo impossível de se prever, individual, repentino e ligado a elementos exteriores. Nesse tipo de concepção, o máximo a fazer era demonstrar algum tipo de previdência, mediante a contratação de algum tipo de seguro. A essa ideia de risco-acidente segue-se a noção de uma reação, nas palavras do autor, curativo-retroativa, que encontra similaridade na noção de saúde "curativa", desenvolvida nessa mesma época.[10]

Em um segundo momento, o risco passa a ser conectado com a noção de prevenção. Aqui, a sociedade passa a ser dona de si mesma em todos os aspectos da vida cotidiana, mediante o pretendido controle do risco por meio das técnicas científicas. Essa modalidade de constatação do risco

---

j. 3 jun. 2026. Na ADI 6.309, o Plenário declarou, por maioria, a inconstitucionalidade do art. 19, § 1º, I, "a", "b" e "c", da EC n. 103/2019, mantendo, contudo, a vedação à conversão de tempo especial em comum e a nova forma de cálculo do benefício.

7 ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Direito ambiental do trabalho*: mudanças de paradigmas na tutela jurídica à saúde do trabalho. São Paulo: Atlas, 2013. p. 99.

8 RITO, Fernanda Paes Leme Payneau. Dilemas de uma sociedade de risco: a causa dos danos e a reparação integral da vítima. *In*: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (coord.). *Diálogos sobre direito civil*. v. 3. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 47.

9 OST, François. *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p. 343-347.

10 OST, François. *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p. 347.

também encontra paralelo na noção de saúde "preventiva", posteriormente desenvolvida pelo sistema liberal como forma de barateamento dos custos de manutenção do trabalhador. No entanto, nota-se que a única distinção feita entre a noção curativa e a preventiva reside no tempo de constatação da doença: a primeira atua "após", enquanto a segunda atua "antes".

A terceira fase refere-se à atual, em que o risco assume proporções antes nunca vistas, frustrando as capacidades preventivas e de domínio e minando a pretendida racionalidade humana. O homem, de certa forma, fica relegado a um segundo plano quando contraposto à insegurança moderna, afetando, assim, sua apreensão do futuro. Nesse sentido, não existe paralelismo entre noções de saúde ligadas ao risco, exceto a propalada qualidade de vida, que tem como grande contribuição o fato de se pensar a saúde como promoção, relegando a concepção de que saúde é unicamente ausência ou prevenção de doenças. Mesmo tal expressão, todavia, resta desconectada do risco, visto que não o apreende dentro de si e ainda fica isolada do aspecto decisional e temporal que o risco carrega consigo, sem falar que, exatamente por esse motivo último, não desenvolve suficientemente uma necessária visão de precaução sanitária.[11]

Com efeito, a sociedade de risco tomou o lugar do Estado-providência, em razão de o risco assumir "um outro rosto e uma outra escala, iludindo os instrumentos clássicos de prevenção", voltando-se, por isso, a se falar em (in)segurança, ou seja, regressando o risco ao centro das preocupações coletivas.[12] Na contramão de quem imaginava que a ciência produzia apenas certezas, inúmeras questões e dúvidas começaram a ser produzidas, colocando os novos riscos cada vez mais distantes dos riscos desenhados pela sociedade industrial e, consequentemente, afastando os efeitos danosos futuros das causas presentes presumidas. François Ost acrescenta que o risco incerto "produz uma dilação da duração que frustra as nossas faculdades de antecipação". E, assim, o define: "Virtual sem ser quimérico, improvável sem ser fantasma, esse risco apresenta-se como uma ameaça infigurável e, contudo, bem real".[13]

Existe uma infinidade de agentes químicos ainda em estudo que podem provocar (ou que já estejam provocando) enorme prejuízo à saúde dos trabalhadores que ficam expostos a eles, em ambientes insalubres

11 SCHWARTZ, Germano. Duas visões sobre autopoiese e Constituições. *In*: SCHWARTZ, Germano; PRIBÁN, Jirí; ROCHA, Leonel Severo. *Sociologia sistêmico-autopoiética das constituições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 14-15.

12 OST, François. *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p. 337.

13 OST, François. *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p. 346.

e desprotegidos. Segundo Adriane Bramante de Castro Ladenthin, "não havendo a identificação desses agentes, não há como estabelecer normas e procedimentos para evitá-los ou simplesmente não utilizá-los".[14] Em decorrência da dificuldade de comprovação da existência de nexo causal entre possíveis danos à saúde e/ou à integridade física e mental e as nanopartículas, por exemplo, elas convertem-se em um "mal silencioso",[15] que, na prática, somente será noticiado quando os danos a seres humanos e ao meio ambiente já tiverem ocorrido.

Temos uma variedade de ambientes de trabalho. A industrialização surgida na Inglaterra, no século XVIII, estabeleceu a nítida e revolucionária separação entre o local de trabalho e o de moradia; hoje, com o teletrabalho, alguns não conseguem separar nem mesmo a hora do almoço. Brincadeiras à parte, é interessante pensar na tela do computador, na "área de trabalho", como meio ambiente do trabalho: uma janela de opções à nossa disposição, ultrapassando os limites físicos da "fábrica". Nesse sentido, podemos observar que os modelos de trabalho foram sendo alterados ao longo do tempo, notadamente após a pandemia, com a ampliação do teletrabalho, do *home office*, da terceirização, da telemedicina e do uso da inteligência artificial, entre outros.

Indiscutivelmente, não há exposição aos tradicionais riscos físicos, químicos ou biológicos prejudiciais à saúde quando o trabalhador é deslocado do seu ambiente laboral para exercer suas atividades em domicílio. Deixa de se expor ao ruído excessivo, aos gases e aos vapores oriundos de produtos químicos ou de ambientes contaminados. Entretanto, os riscos à saúde mental, invisíveis e de difícil comprovação, aumentam exponencialmente.

Os riscos psicossociais representam, hoje, um dos maiores desafios para a saúde ocupacional no Brasil e no mundo. Durante muito tempo relegados a uma zona cinzenta da legislação de proteção ao trabalho – reconhecidos na prática clínica, mas invisíveis nos documentos técnicos –, esses riscos passaram a receber tratamento normativo explícito a partir da atualização da Norma Regulamentadora n. 1 (NR-1), promovida pela Portaria MTE n. 1.419, de 27 de agosto de 2024, que obrigou as empresas a

14 LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria especial*: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2013. p. 64-65.

15 Termo cunhado pelo Presidente da Sociedade Brasileira de Toxicologia, que tem o mesmo entendimento sobre os agrotóxicos, em razão de não ser fácil estabelecer vínculo inequívoco entre consumo de alimentos contaminados e problemas relacionados à saúde humana. CAMPOLINA, Délio. Tomate vendido no país tem excesso de agrotóxico. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 24 abr. 2008. Seção Cotidiano, p. C1.

identificá-los, avaliá-los e controlá-los no âmbito do Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR).

No plano internacional, a ISO 45003:2021 – primeira norma global dedicada exclusivamente à gestão de riscos psicossociais no trabalho – e as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) n. 190 (sobre violência e assédio no mundo do trabalho), n. 155 (sobre segurança e saúde dos trabalhadores) e n. 187 (sobre o marco promocional para a segurança e saúde no trabalho) traçam um quadro normativo robusto que o Direito Previdenciário não pode ignorar, principalmente agora com a publicação da Recomendação do Conselho Nacional de Justiça n. 168/2026, que visa incentivar a utilização da jurisprudência e opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A terceirização, por sua vez, é forma de organização que permite a uma empresa transferir a outras quaisquer atividades (meio e fim), nas esferas pública e privada, incentivada por razões econômicas, como a redução estrutural e operacional, a diminuição de custos, o aumento de produtividade e a desburocratização. Vale lembrar que a jurisprudência vinha seguindo uma linha no sentido de limitar a terceirização às denominadas "atividades-meio" das empresas, vedando-a na "atividade-fim" (que constitui a razão de ser da empresa).[16] O tema é polêmico, mas a terceirização pode colocar o trabalhador na condição de uma terceira coisa e, como tal, algo que pode ser manipulado, possibilitando a precarização das condições de trabalho.

4. NANOTECNOLOGIA E OS DESAFIOS DA PRECAUÇÃO

A discussão acerca da precaução tem, como recorte descritivo, os riscos desconhecidos. Tomamos, como exemplo, a nanotecnologia. Não existe hoje conhecimento científico suficiente sobre a forma como os nanomateriais irão afetar os trabalhadores das indústrias, os cidadãos, outras espécies e ecossistemas.

Wilson Engelmann lembra que, em agosto de 2009, duas chinesas morreram e outras cinco foram hospitalizadas após trabalharem entre cinco e treze meses em uma fábrica de jateamento de tinta em placas de poliestireno. As mulheres passaram a apresentar manchas vermelhas no rosto e nos braços depois de respirarem fumaça e vapores contendo nanopartículas.[17]

16 Não existe, entretanto, definição clara do que seja atividade-meio e atividade-fim.

17 ENGELMANN, Wilson. Direito bio-humanos-éticos: os humanos buscando "direito" para proteger-se dos avanços dos riscos (desconhecidos) das nanotecnologias. *In*:

Segundo estudo publicado no *American Journal of Industrial Medicine*, uma trabalhadora desenvolveu sensibilização ao níquel quando em contato com nanopartículas de níquel em pó.[18] Dentre outras conclusões, tem-se também a de que as nanotecnologias, uma vez ultrapassada a barreira hematoencefálica e inseridas no fluxo sanguíneo, podem causar processos inflamatórios ou efeitos cancerígenos, o que torna críveis os efeitos nocivos que podem acometer os trabalhadores que fabricarem, manipularem ou simplesmente ficarem expostos às nanotecnologias,[19] inclusive para efeitos previdenciários.[20]

Nesse sentido, adverte o *National Institute for Occupational Safety and Health* (NIOSH):[21]

> Trabalhadores em indústrias relacionadas com a nanotecnologia têm o potencial de serem expostos a materiais projetados exclusivamente com novos tamanhos, formas e propriedades físicas e químicas. Riscos de saúde ocupacional associados com a fabricação e uso de nanomateriais ainda não estão claramente compreendidos. O mínimo de informação está disponível sobre rotas dominantes de exposição, níveis de exposição potencial e toxicidade dos nanomateriais. […] Os estudos têm indicado que as nanopartículas de baixa solubilidade são mais tóxicas do que as partículas maiores na base de massa. Há fortes indícios de que a área da superfície

ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. *Anais* […]. Florianópolis: CONPEDI, 2010. p. 3. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3400.pdf. Acesso em: 11 set. 2015.

18 GERACI, Charles L.; SCHULTE, Paul; MURASHOV, Vladimir. *Nickel nanoparticles*: a case of sensitization associated with occupational exposure. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention, 28 maio 2014. Disponível em: http://blogs.cdc.gov/niosh-science-blog/2014/05/28/nickel-nano/. Acesso em: 30 dez. 2015.

19 NEUTZLING, Inácio; ANDRADE, Paulo Fernando Carneiro de (org.). *Uma sociedade pós-humana*: possibilidades e limites das nanotecnologias. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009. p. 31.

20 Essa é uma das principais preocupações relativamente aos efeitos adversos dos nanomateriais na saúde humana, ou seja, o seu potencial efeito carcinogênico, sugerido por alguns estudos *in vitro* e em animais experimentais, mas que até a data não foi inequivocamente comprovado em humanos. BECKER, H. *et al*. The carcinogenic potential of nanomaterials, their release from products and options for regulating them. *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, Jena, v. 214, n. 3, p. 231-238, jun. 2011. Disponível em: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21168363. Acesso em: 30 dez. 2015.

21 CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (CDC). *Nanotechnology*. Atlanta, 23 out. 2015. Disponível em: http://www.cdc.gov/niosh/topics/nanotech/. Acesso em: 30 dez. 2015. Tradução livre dos autores.

> da partícula e a química de superfície são responsáveis por respostas observadas em culturas celulares e animais. Estudos sugerem que algumas nanopartículas podem mover-se do sistema respiratório para outros órgãos. A pesquisa está continuando a entender como essas propriedades únicas podem levar a efeitos de saúde específicos.

Daí a necessidade de os nanomateriais receberem maior densidade precaucional.[22] Sobre a aplicação do princípio da precaução, registra-se:

> Precaução quer dizer tomar cuidado. Esse princípio deve ser aplicado quando há risco de danos graves ou irreversíveis, decorrentes de atividades humanas que ainda não são claramente entendidas, e que o estágio de desenvolvimento atual da ciência não consegue avaliar adequadamente (a falta de provas não prova que não há riscos). Tem a função primordial de evitar riscos e a ocorrência de danos ambientais e à saúde, preservando melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras, já que pode ser impossível reparar esses danos.[23]

Esta forma de encarar o problema ("a falta de provas não prova que não há riscos") não é a receita que se procura. Essa proposição poderia incentivar o abandono do princípio da precaução. O que autoriza a aplicação do princípio da precaução não é simplesmente a inexistência de prova. Isto é: qualquer pessoa poderia afirmar que qualquer coisa é um risco se a única base para acreditar nisso fosse o fato de ninguém ter provado a inexistência de risco. Esse argumento concorre para uma (re)interpretação do princípio: já que não existem provas nem metodologias para avaliar os riscos, então tudo é precaução (e "se tudo é, nada é"). Essa distorção poderia insinuar uma inversão não apenas do ônus da prova, mas também a ideia de que a concessão de aposentadoria especial é proteção exagerada ou desproporcional ao segurado, sempre que inexistir prova da inexistência do risco. Délton Winter de Carvalho lembra o que restou estabelecido pela Comissão das Comunidades Europeias:

> O recurso ao princípio da precaução pressupõe que: a) se identifiquem os efeitos potencialmente perigosos decorrentes de um fenômeno, de um

22 CARVALHO, Délton Winter de. Modelos de gestão de riscos ambientais extremos: entre as dimensões da incerteza e as intensidades da precaução na decisão jurídica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 19, v. 76, p. 81, out./dez. 2014.

23 CENTRO ECOLÓGICO. *Nanotecnologia*: a manipulação do invisível. [*S. l.*]: Centro Ecológico, 2009. Disponível em: http://www.centroecologico.org.br/novastecnologias/novastecnologias_1.pdf. Acesso em: 23 ago. 2026.

produto ou de um processo; e b) haja uma avaliação científica dos riscos que, devido à insuficiência dos dados, não podem ser determinados com suficiente segurança.[24]

Acontece que os estudos relativos aos possíveis efeitos dos nanomateriais justificam a preocupação com os trabalhadores que manuseiam, fabricam, empacotam ou transportam mercadorias, alimentos ou insumos agrícolas que contêm nanomateriais, já que eles enfrentam exposição repetitiva e em níveis mais elevados do que a população em geral. Em 2009, o painel de especialistas da Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho identificou que as partículas nano (e as ultrafinas) são o principal risco à saúde nos locais em que se trabalha com elas. O quadro a seguir sintetiza alguns nanomateriais e seus possíveis efeitos:[25]

Quadro 1 – Nanomateriais e seus possíveis efeitos

Nanomaterial	Possíveis efeitos
Nanopartículas	Podem provocar reações de inflamação nos tecidos do corpo.
Nanopartículas de carbono	Podem penetrar no cérebro pela mucosa do nariz.
Nanopartículas de prata, de dióxido de titânio, de zinco e de óxido de zinco	Usadas em suplementos nutricionais, embalagens para alimentos e materiais que entram em contato com alimentos, apresentam alta toxicidade para células em estudos *in vitro*. Testes de laboratório mostraram que nanopartículas de óxido de metais podem penetrar nas células e danificar o DNA.
Nanocompostos	Podem chegar à corrente sanguínea por inalação ou ingestão, e alguns podem penetrar pela pele. São capazes de atravessar membranas biológicas e atingir células, tecidos e órgãos que partículas maiores não alcançam. Podem flutuar no ar, viajando por grandes distâncias. Como na sua maioria são novos compostos, que não existem na natureza, os danos ainda não podem ser avaliados. É possível que se acumulem na cadeia alimentar da mesma forma que os metais pesados.

24 CARVALHO, Délton Winter de. *Gestão jurídica ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 197.

25 CENTRO ECOLÓGICO. *Nanotecnologia*: a manipulação do invisível. [*S. l.*]: Centro Ecológico, 2009. Disponível em: http://www.centroecologico.org.br/novastecnologias/novastecnologias_1.pdf. Acesso em: 23 ago. 2026.

Quadro 1 – Nanomateriais e seus possíveis efeitos	
Nanomaterial	**Possíveis efeitos**
Fulerenos de carbono	Podem causar rapidamente danos cerebrais em peixes; interferem na coagulação do sangue em coelhos; teste com ratos mostrou comportamento de amnésia nos animais expostos. Em testes *in vitro*, apenas uma hora depois, os fulerenos foram capazes de aumentar a oxidação em tecidos expostos. Por apresentarem grande área superficial, são altamente reativos e podem formar radicais livres.
Nanotubos de carbono	São solúveis na água e, portanto, podem ser ingeridos. Estudos mostram que se comportam como as fibras de asbesto (amianto). Na Austrália, no Reino Unido e na Suíça há solicitação de cientistas e seguradoras para aplicar o princípio da precaução no manejo desses nanotubos, devido aos riscos à saúde.

Fonte: elaborado pelos autores com base em Centro Ecológico (2009).

Há, como já se viu, uma infinidade de agentes químicos ainda em estudo que podem provocar (ou que já estão provocando) enorme prejuízo à saúde dos trabalhadores expostos a eles, em ambientes insalubres e desprotegidos. As legislações referentes à saúde no trabalho não consideram as nanopartículas como novos agentes químicos. Em relação a esses agentes, não se conhece qual é o nível de exposição capaz de afetar a saúde e/ou considerado seguro. Assim, como não se conhecem os limites seguros de exposição, só restam medidas paliativas de proteção, como recomendar o uso de luvas – o que parece excluir a obrigação de fiscalização do INSS.

Nesse conflito de interesses, os governantes têm deixado que as empresas e as instituições se autorregulem, encontrando conforto no argumento de que é impossível regulamentar algo que ainda não se conhece; ou seja, vamos "esperar para ver" – e, assim, a referência ao dano assume o lugar da precaução, tornando-se aceitável. O amianto é exemplo de outro "maravilhoso" material que deu errado e, ainda hoje, é responsável pela morte de pessoas, por causar um tipo de câncer de pulmão.[26]

26 CENTRO ECOLÓGICO. *Nanotecnologia*: a manipulação do invisível. [*S. l.*]: Centro Ecológico, 2009. Disponível em: http://www.centroecologico.org.br/novastecnologias/novastecnologias_1.pdf. Acesso em: 23 ago. 2026.

No âmbito judicial, Délton Winter de Carvalho destaca que "as estratégias de decisão para lidar com esta condição (incerteza), sob um padrão precaucional, frequentemente, ensejam reflexões sobre a distribuição dinâmica do ônus da prova, a avaliação da persuasão probatória e a configuração metodológica dos fatores de incerteza científica".[27]

Por óbvio, a falta de regulamentação de tais agentes invisíveis não pode ser obstáculo para a aplicação do princípio da precaução; ao contrário, dentro desse espaço, torna necessária tal aplicação. Nesse ponto, oportuna é a crítica à Teoria do Fato Jurídico, proposta por Pontes de Miranda, no sentido de que "[…] somente o fato que esteja regulado por norma jurídica pode ser considerado um fato jurídico, ou seja, um fato gerador de direitos, deveres, pretensões, obrigações ou de qualquer outro efeito jurídico, por mínimo que seja".[28] Nesse sentido:

> Ocorre que esse tratamento jurídico aos fatos tem notória origem ou espelho no modelo positivista de Hans Kelsen – fato = ato jurídico ou antijurídico + norma, e na Teoria do Fato Jurídico de Pontes de Miranda, sobretudo no suporte fático. Ambas as doutrinas fixam regras fechadas e rígidas para que o fato social seja considerado um fato jurídico, condicionando seu tratamento jurídico aos planos da existência, da validade e da eficácia.[29]

Essa concepção não atinge apenas o Direito Privado, mas também o Direito Público; e, nesse aspecto, merece necessárias críticas por deixar inúmeros segurados sem proteção social, até mesmo no caso de riscos conhecidos.

Em matéria previdenciária, nem a ausência de provas diretas acerca dos riscos gerados pelas nanotecnologias à saúde do trabalhador nem a falta de regulamentação podem ser motivos para se descartarem medidas antecipatórias, como a aposentadoria especial, que tem, por excelência, fundamento nos princípios da prevenção e da precaução. Provas indiciárias poderão servir para a formação de um juízo de análise a respeito da existência de provável ocorrência de um dano futuro e da sua magnitude

27 CARVALHO, Délton Winter de. *Gestão jurídica ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 202.

28 MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico*: plano da existência. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. XXVII.

29 ENGELMANN, Wilson; GÓES, Maurício de Carvalho. *Direito das nanotecnologias e o meio ambiente do trabalho*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 142.

(grave ou irreversível), justificando, assim, a declaração jurisdicional de exposição a agentes efetivamente nocivos.

O risco (seja ele concreto ou abstrato) será sempre descrito a partir do binômio probabilidade/magnitude.[30] O princípio da precaução permite vínculos com o futuro, que podem ser trabalhados na perspectiva desse mesmo binômio. Um padrão de prova precaucional exige uma nova Teoria Geral das Provas, capaz de assimilar provas não conclusivas, em um modelo de provas indiciárias.

5. AGENTES PSICOSSOCIAIS E O ENQUADRAMENTO POR "ASSOCIAÇÃO DE AGENTES"

Segundo o Ministério da Previdência Social, o Estado brasileiro com a maior quantidade de afastamentos segundo o Capítulo V da CID-10 foi São Paulo, com 149.375 benefícios concedidos. Em seguida vem Minas Gerais, com 83.321 afastamentos. O terceiro estado com maior concessão é o Rio Grande do Sul, com 46.738 benefícios. A Tabela 1 apresenta as doenças por transtornos mentais e comportamentais que mais geraram concessão de benefícios por incapacidade temporária em todo o Brasil, em 2024 e 2025.[31]

O Decreto n. 3.048/1999, em seu Anexo II, Lista B, também relaciona, na coluna de agentes etiológicos ou fatores de risco de natureza ocupacional, situações diretamente vinculadas à organização do trabalho e ao conteúdo das tarefas como causas de transtornos mentais reconhecidos como doenças do trabalho, entre os quais os indicados no Quadro 2.

---

30 Note-se que o GRO trabalha com o binômio probabilidade/magnitude: "Para cada risco deve ser indicado o nível de risco ocupacional, determinado pela combinação da severidade das possíveis lesões ou agravos à saúde com a probabilidade ou chance de sua ocorrência" (item 1.5.4.4.2); "A gradação da severidade das lesões ou agravos à saúde deve levar em conta a magnitude da consequência e o número de trabalhadores possivelmente afetados" (item 1.5.4.4.3); "A magnitude deve levar em conta as consequências de ocorrência de acidentes ampliados" (item 1.5.4.4.3.1). Assim, a gradação da probabilidade de ocorrência das lesões ou agravos à saúde deve levar em conta: a) os requisitos estabelecidos em Normas Regulamentadoras; b) as medidas de prevenção implementadas; c) as exigências da atividade de trabalho; e d) a comparação do perfil de exposição ocupacional com valores de referência estabelecidos na NR-9 (item 1.5.4.4.4).

31 BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Previdência Social concede 546.254 benefícios por incapacidade temporária por transtornos mentais e comportamentais*. Brasília, DF: MPS, jan. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2026/janeiro/previdencia-social-concede-546-254-beneficios-por-incapacidade-temporaria-por-transtornos-mentais-e-comportamentais. Acesso em: 23 ago. 2026.

Tabela 1 – Concessões de benefício por incapacidade temporária por transtornos mentais e comportamentais (Capítulo V da CID-10), Brasil, 2024 e 2025			
CID	**Descrição**	**2024**	**2025**
F41	Outros transtornos ansiosos	141.414	166.489
F32	Episódios depressivos	113.604	126.608
F33	Transtorno depressivo recorrente	52.627	60.551
F31	Transtorno afetivo bipolar	51.314	60.904
F19	Transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de múltiplas drogas e ao uso de outras substâncias psicoativas	21.498	25.160
F43	Reações ao estresse grave e transtornos de adaptação	20.873	23.773
F20	Esquizofrenia	14.778	18.686
F10	Transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de álcool	11.470	12.758
F14	Transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso da cocaína	6.873	7.627
F60	Transtornos específicos da personalidade	5.982	7.149
—	**Total de todas as doenças do Capítulo V**	**472.328**	**546.254**

Fonte: elaborada pelos autores com base em Brasil (2026).

Quadro 2 – Transtornos mentais e fatores de risco ocupacional no Anexo II do Decreto n. 3.048/1999	
Transtorno (CID-10)	**Fatores de risco ocupacional**
Reações ao estresse grave e transtornos de adaptação (F43)	Situação de trabalho estressante; desastres; acidente do trabalho grave (Z56)
Síndrome de *burnout*/ esgotamento profissional (Z73.0)	Ritmo de trabalho penoso (Z56.3); outras dificuldades físicas e mentais relacionadas com o trabalho (Z56.6)

Quadro 2 – Transtornos mentais e fatores de risco ocupacional no Anexo II do Decreto n. 3.048/1999	
Transtorno (CID-10)	**Fatores de risco ocupacional**
Episódios depressivos (F32)	Problemas relacionados com o emprego e o desemprego; má adaptação à organização do trabalho (Z56)
Transtorno do ciclo vigília-sono (F51.2)	Trabalho em turnos; trabalho noturno; má adaptação à organização do horário de trabalho (Z56.6)
Neurastenia/síndrome de fadiga (F48.0)	Ritmo de trabalho penoso; condições difíceis de trabalho (Z56.3; Z56.5)

Fonte: elaborado pelos autores com base em Brasil (1999).

O Quadro 3 exemplifica, ainda, as doenças que podem ser originadas pela exposição ao benzeno, cujos agentes nocivos afetam psicologicamente o trabalhador.

Quadro 3 – Transtornos mentais associados ao benzeno e seus homólogos tóxicos (Anexo II do Decreto n. 3.048/1999)	
Agente	**Transtornos relacionados**
III – Benzeno e seus homólogos tóxicos	8. Outros transtornos mentais decorrentes de lesão e disfunção cerebrais e de doença física (F06) (tolueno e outros solventes aromáticos neurotóxicos); 9. Transtornos de personalidade e de comportamento decorrentes de doença, lesão e disfunção de personalidade (F07) (tolueno e outros solventes aromáticos neurotóxicos); 10. Transtorno mental orgânico ou sintomático não especificado (F09) (tolueno e outros solventes aromáticos neurotóxicos); 11. Episódios depressivos (F32) (tolueno e outros solventes aromáticos neurotóxicos)

Fonte: elaborado pelos autores com base em Brasil (1999).

O fato gerador dessas patologias é a exposição ao benzeno. Não se trata, portanto, de construção doutrinária alheia ao sistema normativo previdenciário. O próprio Decreto n. 3.048/1999 reconhece, na listagem das doenças relacionadas com o trabalho, a etiologia ocupacional de transtornos mentais e comportamentais. O que está ausente até o momento não

é o reconhecimento da doença, mas a previsão expressa da exposição ao risco psicossocial como fundamento autônomo para o enquadramento do tempo especial, principalmente após as alterações trazidas pela EC n. 103/2019.

A Portaria MTE n. 1.419, de 27 de agosto de 2024, que atualizou a NR-1, representa o maior avanço normativo recente na proteção do trabalhador contra os riscos psicossociais. O texto passou a exigir expressamente que o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) contemple a identificação, a avaliação e a implementação de medidas de controle para os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho.

A NR-1 atualizada estabelece que o processo de identificação de perigos deverá considerar os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho, entendidos como aqueles decorrentes da organização do trabalho, das relações sociais no trabalho e dos fatores individuais que interagem com o contexto laboral. A avaliação deve ser sistematizada, e as medidas de controle devem seguir a hierarquia prevista para os demais riscos: eliminação, controle na fonte, controle administrativo e, apenas subsidiariamente, proteção individual.

Trata-se de mudança estrutural. Até então, a gestão dos riscos psicossociais era tratada como boa prática ou recomendação; a partir de 26 de maio de 2026, com a vigência plena da norma, passa a ser obrigação legal exigível, sujeita à fiscalização pelos auditores fiscais do trabalho e à documentação no PGR.[32] Isso significa que o Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) e o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) passam a ter base normativa para mencionar a exposição a riscos psicossociais.

A consequência previdenciária é direta: se os agentes psicossociais integram agora o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) exigido pela NR-1, não há razão técnica ou jurídica para que sejam ignorados quando da avaliação da especialidade da atividade, especialmente porque o rol dos agentes do Anexo IV do Decreto n. 3.048/1999 tem caráter exemplificativo.

A Emenda Constitucional n. 103/2019 restringiu o enquadramento da aposentadoria especial aos trabalhadores que comprovem efetiva exposição a "agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes", nos termos do art. 201, § 1º, II, da Constituição

32 A exigibilidade das disposições sobre fatores de risco psicossociais, inicialmente prevista para 26 de maio de 2025, foi prorrogada pela Portaria MTE n. 765/2025 para 26 de maio de 2026, quando teve início a fiscalização com caráter punitivo.

Federal. Em princípio, essa restrição parece excluir os riscos psicossociais do campo da aposentadoria especial. Entretanto, há argumentos sólidos que relativizam essa conclusão e que merecem enfrentamento.

5.1 O caráter exemplificativo das listas regulamentares

A Súmula n. 198 do extinto Tribunal Federal de Recursos, reiterada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo n. 534, consagrou o princípio de que as normas regulamentadoras que estabelecem os casos de agentes nocivos são exemplificativas.[33] Portanto, atividades não previstas expressamente no Anexo IV do Decreto n. 3.048/1999 podem ser reconhecidas como especiais quando técnica e medicamente comprovado o dano à saúde. Essa abertura inclui, em tese, agentes de natureza psicossocial.

5.2 A saúde como conceito amplo

A Constituição Federal, no art. 196, define a saúde como direito de todos, vinculado à "redução do risco de doença e de outros agravos". A Organização Mundial da Saúde, por sua vez, define saúde como estado de completo bem-estar físico, mental e social. Assim, a expressão "prejudiciais à saúde", contida no art. 201, § 1º, II, da Constituição Federal, deve ser interpretada em sentido *lato*, abrangendo o adoecimento mental decorrente de condições de trabalho comprovadamente nocivas.

5.3 Riscos psicossociais que produzem dano físico mensurável

Parcela significativa dos riscos psicossociais produz, em conjunto ou de forma associada, danos físicos mensuráveis: hipertensão arterial decorrente de estresse crônico, doenças cardiovasculares, distúrbios do sono e imunossupressão. Nesse caso, o fundamento para o enquadramento do tempo especial pode apoiar-se no dano físico documentado, sem necessidade de sustentar que o agente psicossocial *per se* seria suficiente para o enquadramento autônomo. O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema Repetitivo n. 1.307, reconheceu a penosidade como fundamento do

33 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.306.113/SC* (Tema Repetitivo n. 534), Rel. Min. Herman Benjamin, 1. Seção, j. 14 nov. 2012, DJe 7 mar. 2013. Tese firmada: "As normas regulamentadoras que estabelecem os casos de agentes e atividades nocivos à saúde do trabalhador são exemplificativas, podendo ser tido como distinto o labor que a técnica médica e a legislação correlata considerarem como prejudiciais ao obreiro, desde que o trabalho seja permanente, não ocasional, nem intermitente, em condições especiais (art. 57, § 3º, da Lei n. 8.213/1991)".

direito à proteção dos motoristas e cobradores de ônibus e dos motoristas de caminhão, utilizando esses qualificativos para justificar a atividade como nociva à saúde.[34]

5.4 Associação de agentes

Em inúmeras categorias profissionais – como trabalhadores em saúde, educação, assistência social e segurança pública –, os agentes psicossociais coexistem com agentes físicos, químicos ou biológicos. Nesses casos, a exposição psicossocial compõe o quadro de nocividade que fundamenta o enquadramento especial, integrando o que a norma constitucional denomina "associação desses agentes". É um conjunto de situações que colocam o trabalhador exposto ao risco, potencializadas quando analisadas dentro de um contexto laboral.

5.5 Direito adquirido e proteção do tempo anterior à EC n. 103/2019

Para os períodos laborados antes de 13 de novembro de 2019 – data da promulgação da EC n. 103/2019 –, a limitação constitucional não se

34 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo n. 1.307*, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1. Seção, j. 7 maio 2026. Tese firmada: "É possível o reconhecimento do caráter especial em virtude da penosidade das atividades de motorista/cobrador de ônibus ou motorista de caminhão exercidas posteriormente à Lei n. 9.032/1995, desde que comprovada, por perícia técnica individualizada, a exposição habitual e permanente a condições concretas de desgaste à saúde". Alguém poderia defender que o conceito de penosidade sofre de anemia significativa: é pálido, é esquálido. Entretanto, existem sentidos construídos e consolidados na doutrina e na jurisprudência, refinados pelo TRF da 4ª Região, por considerar as peculiaridades da atividade de motorista de ônibus, a saber: longas jornadas de trabalho, restrições fisiológicas, condições precárias de alimentação e privação do sono. No IAC n. 5, o TRF4 estabeleceu critérios seguros e controláveis para se aferir o agente penosidade, admitindo que ela se dê pela associação de diferentes agentes nocivos. A análise passa necessariamente por uma averiguação dos desconfortos gerados pelo ruído (do motor), pela vibração (de corpo inteiro) e pelo calor: "1. Análise do(s) veículo(s) efetivamente conduzido(s) pelo trabalhador. O perito deverá diligenciar junto à(s) empresa(s) empregadora(s) para descobrir a marca, o modelo e o ano de fabricação do(s) veículo(s) conduzido(s) e, de posse dessas informações, poderá analisar se existia ou não penosidade na atividade em razão da necessidade de realização de esforço fatigante, como, por exemplo, na condução do volante, na realização da troca das marchas, ou em outro procedimento objetivamente verificável. No caso dos motoristas de ônibus deverá ser averiguado se a posição do motor ficava junto à direção, ocasionando desconfortos ao trabalhador, como, por exemplo, vibrações, ruído e calor constantes (ainda que inferiores aos patamares exigidos para reconhecimento da insalubridade da atividade, mas elevados o suficiente para qualificar a atividade como penosa em virtude da constância da exposição), ou outro fator objetivamente verificável".

aplica, e a caracterização do tempo especial pode ser feita com base no regramento então vigente, que admitia o enquadramento por penosidade e por agentes não previstos expressamente no regulamento, desde que tecnicamente comprovada a nocividade.

Registre-se, ainda, que a Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos (LINACH) classifica como provável agente cancerígeno (Grupo 2A) o trabalho em turnos que envolva desequilíbrio do ritmo circadiano.[35] Pessoas que trabalham com revezamento de horários – como aeronautas, que se submetem a diferentes fusos ou a alternâncias de horários de alimentação e a privação de sono regular – sofrem prejuízo à saúde e maior probabilidade de desenvolver câncer.

5.6 O desafio da comprovação

O grande desafio dos riscos psicossociais é a comprovação. A doença não é visível em exames laboratoriais de rotina. O agente causador não tem cheiro, cor ou volume. A nocividade depende de fatores que interagem entre si: a intensidade da exposição, a duração, a vulnerabilidade individual e a ausência de medidas de controle.

A partir do novo marco normativo, contudo, as ferramentas de comprovação se tornaram mais robustas. O segurado e o profissional que o assiste dispõem, agora, de um arsenal técnico muito mais amplo:

a) Laudo técnico ambiental baseado na NR-1 e na ISO 45003:2021: a exigência de identificação e avaliação dos riscos psicossociais no PGR cria o dever de o empregador documentar esses riscos. O LTCAT ou documento equivalente que mencione a exposição a fatores psicossociais passa a ter fundamento normativo explícito;
b) PPP com campo específico para riscos psicossociais: com a plena implementação do eSocial e a digitalização do PPP, espera-se que os campos relativos a fatores ergonômicos e psicossociais passem a ser obrigatórios, ajustando o formulário à realidade do ambiente laboral;
c) Programas e relatórios internos da empresa: laudos do PCMSO, atas de CIPA, registros de afastamentos por transtornos mentais, relatórios de clima organizacional e comunicações internas que

35 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Previdência Social. *Portaria Interministerial n. 9, de 7 de outubro de 2014*. Publica a Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos (LINACH). A classificação segue os grupos adotados pela *International Agency for Research on Cancer* (IARC).

documentem situações de assédio, metas abusivas ou sobrecarga de trabalho;

d) Prova pericial judicial: o perito judicial pode aplicar instrumentos validados de avaliação de risco psicossocial para aferir as condições de trabalho do segurado ou da categoria profissional em empresa similar, caso a empresa original tenha sido extinta;

e) Registros previdenciários de afastamento: o histórico de afastamentos por auxílio por incapacidade temporária com CID compatível com transtorno mental de origem ocupacional é indício relevante da nocividade do ambiente de trabalho.

Merece destaque, nesse ponto, o julgado proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em que o aspecto psicológico do trabalho de motorista de caminhão – a exposição contínua ao estresse do trânsito, às cobranças por prazos, ao transporte de cargas e à permanente tensão físico-mental – foi reconhecido como fundamento para o enquadramento do tempo como especial, no período anterior à EC n. 103/2019:

> […] Pois bem, cumpre consignar que, na atividade específica de motorista de caminhão, há elementos suficientes a ensejar a configuração de nocividade a justificar a especialidade de tal labor: forte influência do *stress* ocupacional a gerar desgastes na saúde físico-psicológica do motorista, submetido por horas ininterruptas ao trânsito caótico das estradas (várias em péssimo estado de conservação) e vias urbanas (com trânsito intenso), sendo, ainda, constantemente desafiado pelo cumprimento de prazos cada vez mais exíguos, bem como submetido a elevadas tensões, seja em decorrência do transporte de cargas, seja pela condução de passageiros. É devido, assim, o reconhecimento da especialidade de todo o interregno compreendido entre 29.04.1995 e 20.11.2001, e entre 01.08.2002 e 29.03.2010.[36]

Merecem atenção especial, neste contexto, algumas atividades que podem apresentar riscos psicossociais relevantes:

f) Trabalhadores da saúde: médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, fisioterapeutas e outros profissionais que atuam no atendimento direto a pacientes em sofrimento, em situação de urgência ou em fase terminal estão sujeitos a risco psicossocial

36 BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Apelação/Reexame Necessário n. 0016201-74.2012.4.04.9999*. Relatora: Juíza Federal Gisele Lemke, 5ª Turma, publicado em 28 jul. 2016.

elevado, denominado na literatura como fadiga por compaixão. Esse risco se agrava nas condições precárias do setor público, com sobrecarga de jornada, ausência de suporte institucional e exposição à violência de pacientes e familiares;

g) Professores: a categoria docente, amplamente reconhecida como exposta a trabalho penoso, enfrenta riscos psicossociais que vão do assédio moral por parte de gestores à violência praticada por alunos, passando pela pressão por produtividade, pelo trabalho emocional exigido no trato com adolescentes em situação de vulnerabilidade e pela precariedade das condições de trabalho;

h) Agentes de segurança pública, guardas penitenciários e profissionais do sistema prisional: a exposição permanente à violência, ao risco de morte, ao confinamento e à privação da salubridade do ambiente carcerário, aliada ao estigma social da função e à ausência de suporte organizacional, constitui um dos perfis mais intensos de exposição a riscos psicossociais no mundo do trabalho;

i) Teleatendentes e operadores de *call center*: submetidos a vigilância eletrônica constante, metas rigorosas, jornadas com pausas reduzidas e exposição diária à hostilidade de consumidores insatisfeitos, essa categoria acumula índices elevados de *burnout*, transtornos de ansiedade e LER/DORT.

O Direito Previdenciário tem, na aposentadoria especial, elementos para a observação da problemática do risco, e isso lhe dá condições para a formação de processos de integração e diálogo com outros ramos do próprio direito e com outros sistemas comunicacionais, na busca de fundamentos para as decisões que vinculam o futuro.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças na sociedade, decorrentes da utilização massificada da ciência e da técnica para a produção industrial, convidam – e obrigam – os juristas a saírem de um lugar de onde, até pouco tempo atrás, era possível observar os riscos industriais, uma posição, por assim dizer, cômoda, e a irem além, para agora buscar o maior número possível de informações e certezas relativas aos riscos pós-industriais.

Com a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6.309, a Corte reafirma a função preventiva e ambiental da aposentadoria especial como *ratio decidendi* constitucional: a exigência de idade mínima foi declarada

inconstitucional justamente porque obrigava o segurado que já cumprira o tempo de exposição a permanecer no ambiente nocivo, contrariando a finalidade protetiva do benefício. Ambientes laborais nocivos exigem políticas públicas de prevenção da saúde do trabalhador. Limitar os agentes nocivos da aposentadoria especial apenas aos físicos, químicos e biológicos, como fez a EC n. 103/2019, mostra-se insuficiente para atender à realidade dos novos riscos, notadamente os psicossociais.

REFERÊNCIAS

BECKER, H. *et al*. The carcinogenic potential of nanomaterials, their release from products and options for regulating them. *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, Jena, v. 214, n. 3, p. 231-238, jun. 2011. Disponível em: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21168363. Acesso em: 30 dez. 2015.

CAMPOLINA, Délio. Tomate vendido no país tem excesso de agrotóxico. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 24 abr. 2008. Seção Cotidiano, p. C1.

CARVALHO, Délton Winter de. Aspectos probatórios do dano ambiental futuro: uma análise sobre a construção probatória da ilicitude dos riscos ambientais. *In*: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; CALLEGARI, André Luís (org.). *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado, n. 8. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2011. p. 79-98.

CARVALHO, Délton Winter de. *Gestão jurídica ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CARVALHO, Délton Winter de. Modelos de gestão de riscos ambientais extremos: entre as dimensões da incerteza e as intensidades da precaução na decisão jurídica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 19, v. 76, p. 75-96, out./dez. 2014.

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (CDC). *Nanotechnology*. Atlanta, 23 out. 2015. Disponível em: http://www.cdc.gov/niosh/topics/nanotech/. Acesso em: 30 dez. 2015.

CENTRO ECOLÓGICO. *Nanotecnologia*: a manipulação do invisível. [*S. l.*]: Centro Ecológico, 2009. Disponível em: http://www.centroecologico.org.br/novastecnologias/novastecnologias_1.pdf. Acesso em: 23 ago. 2026.

ENGELMANN, Wilson. Direito bio-humanos-éticos: os humanos buscando "direito" para proteger-se dos avanços dos riscos (desconhecidos) das nanotecnologias. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. *Anais* […]. Florianópolis: CONPEDI, 2010. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3400.pdf. Acesso em: 11 set. 2015.

ENGELMANN, Wilson; GÓES, Maurício de Carvalho. *Direito das nanotecnologias e o meio ambiente do trabalho*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

GERACI, Charles L.; SCHULTE, Paul; MURASHOV, Vladimir. *Nickel nanoparticles*: a case of sensitization associated with occupational exposure. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention, 28 maio 2014. Disponível em: http://blogs.cdc.gov/niosh-science-blog/2014/05/28/nickel-nano/. Acesso em: 30 dez. 2015.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria especial*: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2013.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico*: plano da existência. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, René. Saúde e segurança no trabalho: acidentes e doenças ocupacionais. *In*: FERNANDES, Reynaldo (org.). *O trabalho no Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: LTr, 1995.

NEUTZLING, Inácio; ANDRADE, Paulo Fernando Carneiro de (org.). *Uma sociedade pós-humana*: possibilidades e limites das nanotecnologias. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: LTr, 2001.

OST, François. *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PRUNES, José Luiz Ferreira. *Insalubridade e periculosidade no trabalho*: problemas e soluções. São Paulo: LTr, 1974.

RITO, Fernanda Paes Leme Payneau. Dilemas de uma sociedade de risco: a causa dos danos e a reparação integral da vítima. *In*: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (coord.). *Diálogos sobre direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. v. 3.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Direito ambiental do trabalho*: mudanças de paradigmas na tutela jurídica à saúde do trabalho. São Paulo: Atlas, 2013.

SCHWARTZ, Germano. Duas visões sobre autopoiese e Constituições. *In*: SCHWARTZ, Germano; PRIBÁN, Jirí; ROCHA, Leonel Severo (org.). *Sociologia sistêmico-autopoiética das constituições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

Legislação e documentos normativos

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2026.

BRASIL. *Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999*. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. *Lei n. 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.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Previdência Social concede 546.254 benefícios por incapacidade temporária por transtornos mentais e comportamentais*. Brasília, DF: MPS, jan. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2026/janeiro/previdencia-social-concede-546-254-beneficios-por-incapacidade-temporaria-por-transtornos-mentais-e-comportamentais. Acesso em: 23 ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Portaria MTE n. 1.419, de 27 de agosto de 2024*. Aprova a nova redação do capítulo "1.5 Gerenciamento de riscos ocupacionais" e altera o "Anexo I – Termos e definições" da Norma Regulamentadora n. 1 (NR-1). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Portaria MTE n. 765, de 15 de maio de 2025*. Prorroga o início da exigibilidade das disposições relativas aos fatores de risco psicossociais na Norma Regulamentadora n. 1. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Previdência Social. *Portaria Interministerial n. 9, de 7 de outubro de 2014*. Publica a Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos (LINACH). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. *ISO 45003:2021*: occupational health and safety management – psychological health and safety at work – guidelines for managing psychosocial risks. Genebra: ISO, 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 155*: segurança e saúde dos trabalhadores. Genebra: OIT, 1981.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 187*: marco promocional para a segurança e saúde no trabalho. Genebra: OIT, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 190*: eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Genebra: OIT, 2019.

Jurisprudência

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). *Recurso Especial n. 1.306.113/SC* (Tema Repetitivo n. 534). Relator: Min. Herman Benjamin, 14 nov. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 7 mar. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). *Tema Repetitivo n. 1.307*. Relator: Min. Gurgel de Faria, 7 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.309/DF*. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria. Relator: Min. Luís Roberto Barroso; redator para o acórdão: Min. André Mendonça, 3 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário com Agravo n. 664.335/SC* (Tema n. 555). Relator: Min. Luiz Fux, 4 dez. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 791.961/PR* (Tema n. 709). Relator: Min. Dias Toffoli, 8 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. *Súmula n. 198*. Brasília, DF, 1985.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Apelação/Reexame Necessário n. 0016201-74.2012.4.04.9999*. Relatora: Juíza Federal Gisele Lemke, 5. Turma, j. 19 jul. 2016, publicado em 28 jul. 2016.

2

DUAS CRÔNICAS SOBRE PROCESSOS ESTRUTURAIS PREVIDENCIÁRIOS

*Alberto Luiz Hanemann Bastos**

1. UM PROBLEMA NA SALA DE MÁQUINAS

A *PrevCar* era uma empresa em ascensão, que despontava no ramo de fabricação de veículos elétricos. Em virtude da aplicação de técnicas avançadas de engenharia de produção e do baixo custo dos materiais utilizados na composição do produto, a *PrevCar* conseguia oferecer automóveis sofisticados a um preço atrativo.

Mas os acionistas da empresa almejavam aumentar ainda mais a sua eficiência. Então, decidiram que o novo modelo de automóvel da marca seria inteiramente montado por braços mecânicos automatizados.

A política foi implementada e os veículos foram lançados no mercado. Algumas semanas depois, porém, uma notícia desagradável irrompeu entre funcionários, acionistas e diretores. A empresa recebeu uma imensidão de reclamações de clientes relatando o mesmo defeito em seus respectivos veículos: "o pedal do freio não responde todas as vezes em que é acionado!". Acidentes, hospitalizações e pedidos de indenização foram algumas das consequências diagnosticadas pela alta cúpula da *PrevCar*.

Em vista do ocorrido, a companhia interrompeu imediatamente a produção dos automotores e determinou que os seus engenheiros dessem início a uma investigação das possíveis causas do defeito narrado pelos usuários.

---

* Mestre em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor na Graduação dos cursos de Direito do Centro Universitário Santa Cruz de Curitiba (UniSantaCruz) e do Centro Universitário Opet (UniOpet). Membro da Diretoria Científica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Advogado.

Após exaustivas horas de trabalho, Clébson, um dos engenheiros mais antigos e mais renomados na empresa, descobriu a causa do defeito nos veículos. Assim que coletou todos os dados necessários, reuniu-se com a diretoria da empresa e lhes disse:

— O problema está numa das máquinas responsáveis pela montagem do produto. Ocorre que o braço mecânico que realiza o encaixe dos pedais de frenagem é antigo e as suas engrenagens não são capazes de fixar as peças com a precisão necessária para o funcionamento adequado do novo veículo.

— Diante dessa constatação, – respondeu um dos diretores – o que você sugere que façamos?

— Eu sugiro que contratemos dois funcionários novos e atribuamos a eles a incumbência de, após o término de cada montagem realizada pela máquina, desmontar a estrutura interna do veículo e corrigir manualmente os defeitos dos freios.

O tom formal da reunião foi imediatamente quebrado pelo riso dos diretores. Clébson não entendeu qual era a graça, até o momento em que o diretor lhe dirigiu a palavra novamente:

– Não seria mais fácil substituir o braço mecânico antigo por um novo, ao invés de proceder à contratação de dois novos funcionários?

2. UM PROBLEMA EM OUTRA SALA DE MÁQUINAS

Carmen é advogada recém-contratada em um escritório de advocacia especializado na área previdenciária. Em sua primeira tarefa, foi incumbida de ouvir e direcionar as reivindicações de uma cliente que trabalhava como cirurgiã-dentista em escritório próprio, na qualidade de contribuinte individual. Durante a reunião, Carmen concluiu que a melhor solução a ser dada para a cliente correspondia à aposentadoria especial.

Então, ela prontamente deduziu requerimento administrativo, solicitando a implementação do benefício. Inobstante, o INSS negou o pedido, argumentando que o art. 263 da Instrução Normativa n. 128/2022 não autoriza a concessão de aposentadoria especial a contribuintes individuais não filiados a cooperativas.

Ciente de que a diretriz interna do INSS vai de encontro à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, Carmen moveu ação judicial e o benefício foi prontamente concedido.

Entusiasmada com a vitória, a cliente indicou os serviços de Carmen para todos os seus colegas. Assim, a agenda da advogada passou a estar repleta de cirurgiões-dentistas, médicos, veterinários e outros contribuintes individuais que laboravam expostos a agentes nocivos. Em todas as situações, o roteiro era exatamente o mesmo: num primeiro momento, o INSS negava o pedido de aposentadoria especial embasando-se no art. 263 da IN n. 128/22, mas, ao final, o Judiciário sempre acabava por conceder o benefício.

Em meio a todo esse cenário, Carmen refletia consigo mesma: "poxa, se o Judiciário vai conceder a aposentadoria especial de qualquer forma, não seria mais fácil o INSS rever a aplicação desse art. 263?".

3. A SUBVERSÃO DAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA LITIGÂNCIA PREVIDENCIÁRIA

Embora em tom lúdico, as duas crônicas possivelmente despertaram a perplexidade do leitor porque apresentaram cenários em que a lógica de resolução de problemas foi subvertida. Na primeira estória, Clébson se propôs a ajustar os carros que saíam da linha de montagem, ao invés de se atentar para o conserto do braço mecânico que os montava. Na segunda estória, Carmen se insurgia contra cada ato administrativo de indeferimento, em vez de buscar a revisão da política interna do INSS que ensejava a denegação em massa de pedidos de aposentadoria.

Na realidade, em ambas as narrativas as personagens tentam incessantemente remediar as *consequências* do problema diagnosticado, mantendo incólume a *falha que lhes deu causa*. E esse é exatamente o comportamento manifestado pela parcela majoritária da comunidade jurídica durante o enfrentamento da litigância previdenciária.[1]

É consabido que a jurisdição serve como instância de revisão dos atos administrativos exarados pelo INSS. Todos os segurados cujos pedidos de aposentadoria, pensão ou auxílio são indeferidos pelo INSS detêm o direito de exortar o Judiciário a revisar as decisões administrativas exaradas pela autarquia. Uma vez provocado pelo segurado, compete ao Judiciário anular as decisões administrativas que contrariem a lei ou,

1 As reflexões a seguir apresentadas provém da obra: BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. *Processos estruturais em matéria previdenciária*: por uma releitura das interações travadas entre o Poder Judiciário e o Instituto Nacional do Seguro Social. Londrina: Thoth, 2023.

alternativamente, ratificar as decisões administrativas que sejam congruentes com as diretrizes do ordenamento jurídico.[2]

A rigor, essa estrutura é desenhada para que a jurisdição exerça um papel *secundário* no manejo dos direitos da Seguridade Social. O gerenciamento das concessões de benefícios previdenciários competiria primariamente ao INSS, ao passo que o Judiciário atuaria somente nas situações *excepcionais* em que a autarquia praticasse alguma conduta contrária à lei ou à Constituição.[3] No entanto, os influxos da litigância previdenciária desencadearam uma gradativa subversão da estrutura acima premeditada: ao invés de atuar em situações *excepcionais*, a jurisdição tem sido *constantemente* exortada a corrigir decisões administrativas proferidas pelo INSS.

Nos idos de 2012, o CNJ diagnosticou que o INSS se tratava do litigante mais demandado perante a Justiça Federal, figurando como parte em cerca de 34% (trinta e quatro por cento) dos processos que tramitavam em primeiro grau de jurisdição e em aproximadamente 79% (setenta e nove por cento) dos processos protocolados nos Juizados Especiais Federais.[4] Por meio de relatório divulgado no ano de 2020, o CNJ indicou que, em termos numéricos, havia "7,8 milhões de processos de direito previdenciário (não acidentária), em um universo total de 78,8 milhões de processos em tramitação, ou seja, o correspondente a 10% de todos os casos pendentes na justiça".[5] E, em ulterior levantamento de 2022, constatou-se que a autarquia continua sendo a entidade que mais acumula ações perante o Judiciário brasileiro, envolvendo mais de 9% (nove por cento) do total de litígios em trânsito naquele ano.[6]

---

2 TRICHES, Alexandre Schumacher. *Direito processual administrativo previdenciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 37-40.

3 "Certamente, o Poder Judiciário, por conta de suas características institucionais e por conta do lugar que ocupa na distribuição de funções dentro do Estado, não está apto a ser o principal protagonista no momento de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais, tarefa que corresponde primariamente aos poderes políticos" (ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2004. p. 118, tradução livre).

4 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *100 maiores litigantes 2011*. Brasília: CNJ, 2011. p. 12. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 2 set. 2022.

5 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Competência delegada*: uma comparação entre a justiça estadual e a justiça federal nas ações judiciais de direito previdenciário. Brasília: CNJ, 2020. p. 17. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-competencia-delegada04022020.pdf. Acesso em: 2 set. 2022.

6 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Grandes litigantes*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/. Acesso em: 22 dez. 2022.

Parcela significativa desses processos judiciais reflete pretensões legítimas de indivíduos cujos benefícios foram indevidamente denegados pelo INSS. Estima-se que, em média, metade das demandas previdenciárias movidas pelos cidadãos são julgadas procedentes em primeiro grau de jurisdição, sendo que, em alguns tipos de benefícios, a taxa de deferimento judicial atinge patamares superiores a 70% (setenta por cento).[7] Os dados são sintomáticos, pois, se as Cortes sentem-se constantemente obrigadas a corrigir decisões administrativas, a autarquia não está desempenhando satisfatoriamente a sua incumbência de gerenciar o (in)deferimento de benefícios previdenciários.

O raio de atuação da jurisdição é diretamente proporcional à quantidade de falhas cometidas pelo poder público: quanto maior o número de falhas vislumbrado nas instâncias administrativas, maior a envergadura assumida pelas Cortes; quanto menor o número de falhas visualizado nas instâncias administrativas, menor a envergadura das decisões dos Tribunais.[8] Em razão das numerosas falhas identificadas no cotidiano decisório do INSS, "acaba o Poder Judiciário tutelando aquilo que, originalmente, cabia à autarquia, e de forma repetitiva".[9]

Ocorre que as demandas intentadas contra o INSS não refletem contingências aleatórias, tampouco incidentes isolados que carecem de liame causal. Elas refletem, na realidade, incidentes que decorrem de uma mesma causa: a incorporação de *padrões de conduta* contrários à lei e à Constituição.

Por se tratar de uma estrutura burocrática que interage com milhares de cidadãos, o funcionamento do INSS depende da criação de "rotinas internas" e de "procedimentos padronizados" que orientem os seus funcionários sobre o modo como devem agir diante de cada uma das

7 Tal índice foi extraído de: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Grandes números da judicialização de benefícios do INSS*. Brasília: TCU, 2017. p. 24-25. Disponível em: https://clip.jfrj.jus.br/sites/default/files/publicacoes/2019/judicializacao-dos-beneficios-concedidos-pelo-inss/tcu_-_relatorio_-_auditoria_-_judicializacao_de_beneficios_-_inss.pdf. Acesso em: 2 dez. 2022.

8 Abraham Chayes percebera, há muito, que "o crescimento do Poder Judiciário tem sido, em grande parte, uma decorrência da falha de outras agências para responder a grupos que conseguiram mobilizar consideráveis recursos políticos e energia" (CHAYES, Abraham. The Role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1.281-1.316, maio, 1976. p. 1.313, tradução livre).

9 TRICHES, Alexandre Schumacher. Cláusula da proteção judicial constitucional – Contornos para uma jurisdição efetiva. *In*: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (org.). *Previdência social*: em busca da justiça social. São Paulo: LTr, 2015. p. 125.

circunstâncias que compõem o seu cotidiano operacional.[10] Desse modo, a maior parte das deliberações tomadas pela autarquia está calcada em protocolos internos, os quais modulam todo o *modus operandi* da instituição. Acontece que, quando incorpora uma determinada prática à sua rotina interna, os efeitos do comportamento adotado pela autarquia não se adstringem a um segurado *individualmente considerado*, mas abrangem *todos os potenciais usuários* de seus serviços. A postura do INSS, portanto, gera repercussões em nível *macroscópico*.

Consequentemente, se a autarquia institui uma rotina interna que contraria diretrizes estabelecidas na lei e na Constituição, ela replicará atos ilícitos para um universo indeterminado de requerimentos administrativos, desencadeando um incidente de violação massiva e difusa aos direitos dos segurados da Previdência Social. Por esse motivo, Marco Aurélio Serau Junior sugere que o (in)deferimento de benefícios previdenciários constitui um "fenômeno social de massa".[11]

Ocorre que o Judiciário tem oferecido respostas insuficientes para lidar com esse fenômeno. Isso porque, tal como o engenheiro que pretendia resolver o problema da linha de produção com o conserto manual dos veículos gerados pela máquina defeituosa, as Cortes têm adotado essencialmente a postura de *lidar com as consequências* do problema da litigância previdenciária, ao invés de *enfrentar as suas causas* projetando soluções orgânicas e estruturais.

De fato, em matéria previdenciária, a maioria dos esforços da jurisdição está centralizada no julgamento de litígios individuais, cujo mérito gravita em torno da definição da (i)legalidade de um ato concreto do INSS. Noutros termos, a atenção das Cortes tem se voltado para a resolução de milhares de conflitos dotados de idêntica configuração subjetiva, os quais estampam, de um lado, o INSS e, do outro, um segurado individualizado. Nesse método de trabalho, o Judiciário procede à análise pontual e atomizada dos atos administrativos exarados pelo INSS, de modo que cada irregularidade cometida pela autarquia enseja o ajuizamento

10 Como bem descreve Colin Diver, instituições que operam em larga escala empregam "'rotinas' ou 'procedimentos operacionais padronizados'. Como contraparte dos hábitos individuais, as rotinas promovem a eficiência, capacitando a organização a lidar com grandes quantidades de transações sem os altos custos envolvidos na elaboração de procedimentos específicos para cada transação" (DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, v. 65, n. 1, p. 43-106, fev., 1979. p. 59, tradução livre).

11 SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2015. p. 65-66.

de um processo de caráter individual, dentro do qual a jurisdição exorta o INSS a conceder benefício previdenciário a um cidadão cujo pedido foi indevidamente negado na via administrativa.

Perfaz-se, então, uma espécie de *ciclo vicioso*: o comportamento ilegal da autarquia jamais cessa e, provimento após provimento, a jurisdição se vê obrigada a repetir o mesmo comando. Como bem descrito por Juliana Pondé Fonseca, "o mais marcante da postura do INSS é [...] a insistência em persistir aplicando uma política ilegal mesmo após ter sido alertado inúmeras vezes pelo Judiciário acerca dessa ilegalidade".[12] Apesar das milhares de condenações impingidas ao INSS, as decisões proferidas em processos individuais raramente desencadeiam mudanças na rotina interna da instituição.

Portanto, a aposta de enfrentar a litigiosidade previdenciária com tutelas individuais traz consigo duas principais inconveniências.

A primeira delas consiste no desperdício de recursos humanos e materiais do Poder Judiciário. Como as tutelas individuais não geram estímulos para que o INSS evite a reiteração da mesma ilicitude no futuro, parcela significativa da força de trabalho de magistrados e servidores estará permanentemente comprometida com a prolação de decisões que se limitarão a reiterar um comando que já foi emanado em milhares de processos anteriores.

Após o término de cada processo judicial, a relação entre o Tribunal e o INSS retorna ao *status quo ante*, de modo que as Cortes desempenham um trabalho semelhante ao da figura mitológica de Sísifo: analisam a (ir) regularidade da conduta da autarquia, determinam a implantação do benefício em favor do segurado e, depois do trânsito em julgado, são obrigadas a reiniciar o ciclo com a análise de outra demanda idêntica – como se o labor pregresso não ostentasse maior utilidade.[13]

---

12 FONSECA, Juliana Pondé. *O (des)controle do Estado no judiciário brasileiro*: direito e política em processo. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 126.

13 O mito de Sísifo já foi utilizado como metáfora para a atividade desempenhada pelas Cortes. De acordo com a mitologia, Sísifo foi condenado a "rolar uma pedra de mármore com as próprias mãos até o cume de uma montanha quando, chegando lá, descia ela rolando até o seu ponto de partida, fazendo com que tivesse que repetir este fardo por toda a eternidade para demonstrar que a vida dos mortais não era igual à dos deuses, e que para vencer a monotonia, deveriam tornar-se criativos" (JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes na jurisdição constitucional*: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2021. p. 250).

A segunda inconveniência, ao seu turno, consiste na perpetuação das causas que ensejam a violação em massa dos direitos dos segurados da Previdência Social. A *causa* da insuflada litigiosidade em determinados temas da esfera previdenciária remonta à incorporação de uma prática inadequada à rotina interna da autarquia, enquanto as decisões administrativas irregulares e as lesões suportadas pelos segurados são *consequências* que emergem da adoção de uma rotina interna inadequada.

Logo, a opção de priorizar a resolução dos conflitos atomizados travados entre os segurados e o INSS dá ênfase à remediação das *consequências* do problema ora apresentado, descurando-se do tratamento das suas *causas*.[14] Os Tribunais optam por corrigir isoladamente os equívocos do INSS por meio de milhares de decisões individuais, ao invés de adotar medidas que se prestem a modificar a rotina interna da autarquia e, assim, eliminar os fatores que dão causa às milhares de decisões administrativas irregulares.

Nessa quadra, o Judiciário enfrenta o problema da litigância previdenciária da mesma forma que o engenheiro da empresa automobilística: corrige isoladamente os produtos gerados por uma "máquina" defeituosa, sem proceder ao reparo de suas falhas internas.

4. TRÊS MECANISMOS DE ENFRENTAMENTO DA LITIGÂNCIA PREVIDENCIÁRIA

Diante desse cenário, uma incontornável indagação vem a lume. Quais são os mecanismos disponibilizados à jurisdição para lidar com a litigância previdenciária?

De fato, entende-se que há *três mecanismos distintos* por meio dos quais as Cortes podem pressionar o INSS a promover adequações em seus arranjos internos.

O *primeiro mecanismo* consiste no direcionamento de uma série de condenações individuais ao INSS, por meio das quais os Tribunais lhe sinalizam que alguma de suas rotinas internas enseja violações à lei e à Constituição.[15] Todavia, em termos pragmáticos, a pressão exercida

14 Noutros termos, a atividade jurisdicional é guiada por uma lógica que tende a "lidar com os *efeitos* ou com as *consequências*, assim maquiando ou deixando em aberto a(s) causa(s)" (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça*: condicionantes legítimas e ilegítimas. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 63).

15 Com efeito, "as numerosas decisões individuais constituem um sinal de alerta aos poderes políticos sobre uma situação de violação generalizada de obrigações em

por esse mecanismo ostenta *baixa intensidade*, porquanto a mudança dos arranjos internos da administração previdenciária depende de uma *movimentação espontânea* das autoridades do INSS – o que não costuma ser frequente no cotidiano forense.

O *segundo mecanismo* consiste na utilização das técnicas de formação de teses jurídicas previstas no art. 927 do CPC, a exemplo do REsp e do RE Repetitivos, das Súmulas e do IRDR. A ideia é a de que, após a emissão de uma tese jurídica pelos Tribunais Superiores, o INSS tome providências para internalizar o entendimento fixado pelo Judiciário.[16]

No que diz respeito às pressões exercidas sobre o INSS para a realização de modificações em sua estrutura interna, esse mecanismo apresenta *intensidade intermediária*. Apesar de incorporar uma sinalização mais robusta da inadequação do padrão de conduta da autarquia, é comum que os agentes do INSS se recusem a incorporar teses firmadas pelas Cortes com base no argumento de que, "não tendo a legislação processual competência constitucional para impor condutas à Administração Pública, a adoção dos precedentes por ela depende de lei autorizativa, como ponte de transição entre os sistemas jurisdicional e administrativo".[17] Assim, tem-se o mesmo impasse visualizado no mecanismo anterior: a suscitação de adaptações na estrutura interna da autarquia está condicionada à *movimentação espontânea* das autoridades do INSS.

Quando a emanação de repetidas condenações individuais e o emprego das técnicas do art. 927 do CPC não são capazes de desencadear mudanças na estrutura interna do INSS, a jurisdição precisa assumir uma postura mais incisiva quanto à implementação do direito reconhecido. Ao invés de utilizar mecanismos que se limitem a *induzir* o INSS a modificar espontaneamente rotinas internas tidas como ilegais, o Judiciário deve tomar providências para *compelir diretamente* a autarquia a promover as adequações em seus arranjos operacionais.

Daí que o *terceiro mecanismo* utilizado para a redefinição do *modus operandi* do INSS consiste no *processo estrutural*. A partir dele, o magistrado não somente notifica a autarquia sobre a existência de um padrão de conduta contrário ao Direito, como também a *conclama expressamente*

matérias relevantes de ordem pública" (ABRAMOVICH, Victor. Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, v. 9, p. 9-33, abr., 2007. p. 13, tradução livre).

16 SIMONATO, Geisla Luara. *O impacto dos precedentes na advocacia previdenciária*: precedentes selecionados do STJ e STF. Curitiba: Juruá, 2022. p. 95-100.

17 *Ibidem*, p. 96.

a elaborar um *plano de ação* para solucionar o problema examinado em tempo e modo adequados.

Apesar de as medidas estruturantes serem pautadas por uma dinâmica dialogada e consensual, a pressão por mudanças exercida pelo processo estrutural é de *alta intensidade*, na medida em que os agentes da autarquia previdenciária têm consciência de que, caso persistam com a aplicação da rotina interna considerada irregular, o juízo poderá impor sanções à instituição ou se valer de mecanismos mais intrusivos como a intervenção judicial.

Portanto, a deflagração de mudanças nas rotinas internas do INSS passa por três estágios, sendo que o processo estrutural se apresenta no último deles. Quando a autarquia consolida um padrão de conduta contrário à lei ou à Constituição, a *primeira* providência que costuma ser tomada pelo Judiciário é a de lhe direcionar uma série de condenações individuais. A *segunda* providência consiste na formulação de uma tese jurídica abstrata, mediante utilização de alguma das técnicas disponibilizadas pelo art. 927 do CPC. E a *terceira* providência se trata da instauração de um processo estrutural.

Em certa medida, essa sucessão de movimentos pode ser vislumbrada na discussão concernente à relativização do critério da renda *per capita* de 1/4 (um-quarto) do salário-mínimo previsto no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93. Num primeiro momento, observou-se uma pletora de condenações individuais impingidas contra o INSS, que determinavam a concessão do benefício assistencial às pessoas com renda *per capita* familiar superior a 1/4 (um-quarto) do salário-mínimo com base no argumento de que a sua insuficiência econômica poderia ser aferida por meio de outros elementos de seu contexto social. Num segundo momento, ao verificar que o INSS não promoveu modificações nas diretrizes de análise dos requerimentos de BPC, o Supremo Tribunal Federal utilizou a técnica do Recurso Extraordinário Repetitivo para fixar a tese de que "é inconstitucional o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo como requisito obrigatório para a concessão do benefício assistencial de prestação continuada" (Tema n. 27). E, num terceiro momento, entidades deram início à instauração de sucessivas ações civis públicas com a finalidade de instar as Agências da Previdência Social a tomar providências para incorporar a tese do Supremo Tribunal Federal em suas práticas administrativas.[18]

18 A título ilustrativo, pode-se mencionar a ação civil pública n. 2007.72.15.000170-9, por meio da qual o TRF da 4ª Região determinou a "revisão dos benefícios assistenciais

Daí se infere que o processo estrutural é o *último recurso* a ser empregado perante a administração previdenciária. Em outras palavras, o Judiciário somente está autorizado a valer-se do referido mecanismo nas hipóteses em que as tutelas individuais e a formação de tese jurídica pelos Tribunais Superiores não fornecerem estímulos suficientes para que o INSS adapte o seu *modus operandi* de modo autônomo e espontâneo.[19]

5. DELIMITANDO O CONCEITO DE PROCESSO ESTRUTURAL PREVIDENCIÁRIO

A partir dessas ponderações, torna-se possível esboçar considerações preliminares sobre o emprego das medidas estruturantes na órbita previdenciária. Em suma, esse recorte pretende retratar as situações nas quais *os instrumentos do processo coletivo são utilizados para compelir o INSS a redefinir parâmetros de sua rotina interna, com vistas a cessar comportamentos institucionais que desencadeiam violações reiteradas à lei e à Constituição.*[20]

Diferentemente do que se vislumbra no âmbito das tutelas individuais, o objetivo dessa medida não é o de corrigir uma ilicitude concreta

por parte da Agência da Previdência Social de Nova Trento-SC, desde 03-10-2013, data em que foi publicada a decisão do plenário do STF que declarou a inconstitucionalidade parcial, sem a pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993, [...] porquanto neste momento restou definitivamente superada a controvérsia jurídica de que existia a respeito do critério econômico necessário à concessão do benefício (renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo)" (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 2007.72.15.000973-3*. Rel.: Des. Federal Luiz Antonio Bonat, Rel. p./ acórdão: Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz, j. 04.11.2015, DJe 24.11.2015).

19 Nessa linha, Sérgio Cruz Arenhart sugere que as medidas estruturais devem ser empregadas de modo *subsidiário*: "Quando outras medidas mais simples mostrarem-se adequadas, não haverá razão para as providências estruturais, seja por sua complexidade, seja por seu custo, seja mesmo pelo caráter intrusivo que apresentarão. De fato, é evidente que medidas deste porte implicarão um elevado custo de recursos (em sentido amplo) do Poder Judiciário. Por isso, devem elas ficar reservadas a casos em que sejam efetivamente necessárias, não tomando o lugar de medidas mais simples, mas que possam eficazmente resolver o litígio" (ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva de direitos individuais homogêneos*: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 375).

20 De certo modo, estabelece-se um paralelo com o conceito de Edilson Vitorelli, o qual apregoa que "litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo" (VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural*: teoria e prática. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 56).

que afeta um único segurado, mas sim o de alterar o *padrão de conduta* e as *condições institucionais* capazes de afetar todos os potenciais usuários dos serviços do INSS. E o *padrão de conduta* que figura como alvo desse processo estrutural pode ostentar tanto natureza *comissiva*, quanto caráter *omissivo*.

Tem-se um *padrão de conduta comissivo* nas hipóteses em que a autarquia instaura uma orientação institucional que, à medida que é replicada pelos seus servidores, desencadeia lesões em massa aos direitos dos segurados. Por exemplo, a Portaria n. 1.382/21 pode ser qualificada como uma orientação institucional que deu causa a um *padrão de conduta comissivo* contrário ao Direito, pois, ao restringir possibilidades de utilização de contribuições extemporâneas para efeitos previdenciários, estimulou os servidores da autarquia a emitir incontáveis decisões administrativas incompatíveis com as diretrizes da legislação tributária. Da mesma forma, também se trata de um *padrão de conduta comissivo* inadequado a disseminação da ideia de que a mera indicação do fornecimento de "EPI eficaz" no bojo do PPP é suficiente para ilidir o direito à aposentadoria especial, eis que a orientação institucional da autarquia lesa ativamente os requerentes dessa modalidade de benefício.

De outro giro, tem-se um *padrão de conduta omissivo* quando a autarquia deixa de empregar os recursos materiais e humanos necessários para assegurar a efetividade de seus serviços, o que resulta num quadro de *proteção insuficiente* dos direitos dos segurados da previdência social.[21] Decerto, o exemplo mais claro desse fenômeno consiste na excessiva demora das Agências da Previdência Social para apreciarem os pedidos de concessão de benefícios formulados pelos segurados, na medida em que a violação à garantia da duração razoável do processo administrativo decorre da insuficiência de investimentos para a contratação de novos servidores e para o aprimoramento dos sistemas tecnológicos utilizados para a condução de requerimentos.

Assim, o processo estrutural tem o propósito de instar a autarquia a tomar as providências necessárias para cessar ou modificar padrões de conduta *comissivos* e *omissivos* que violam os direitos dos segurados.

Não se olvida, porém, que essa é uma empreitada complexa, seja porque envolve altos custos financeiros, seja porque lida com múltiplos polos de interesse. Basta pensar na hipótese de um processo estrutural

21 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 273.

deflagrado com o objetivo de diminuir o tempo médio de espera de conclusão de processos administrativos previdenciários. Para resolver o problema examinado, faz-se necessário captar recursos financeiros para a contratação de novos funcionários, solucionar entraves técnicos relacionados ao processamento de requerimentos administrativos por ferramentas digitais, bem como instituir técnicas de gestão mais eficientes para a análise dos pedidos dos segurados.

E, para além da entidade que figura no polo ativo da demanda estrutural e do INSS, os interesses de diversos grupos são alcançados pelos efeitos da decisão, razão pela qual devem ser integrados ao debate processual. Caso se verifique que a resolução da mora administrativa pressupõe o aumento do número de servidores do INSS por meio da realização de concurso público, o governo federal deverá ser exortado a participar do feito, eis que se trata da entidade competente para orçar a referida medida. Se se constatar que a solução do problema examinado depende da efetuação de modificações nos sistemas de processo eletrônico utilizados pela autarquia, cumpre ao juízo oportunizar a manifestação da empresa que presta serviços de Tecnologia e Informação ao INSS. Eventualmente, também pode se mostrar relevante a participação de órgãos sindicais responsáveis pela representação dos servidores da autarquia, na medida em que são capazes de fornecer informações relevantes sobre as causas da demora na apreciação das pretensões dos segurados.

Para que possam lidar eficazmente com tais impasses, os processos estruturais aplicados em face do INSS contemplam todos os atributos das medidas estruturantes. Logo, eles são norteados pelas seguintes premissas: *(i)* o seu roteiro procedimental toma como *ponto de partida* as diretrizes da Lei n. 7.347/95, cujo teor regulamenta a ação civil pública; *(ii)* o preenchimento do requisito da legitimidade processual está atrelado à *representatividade adequada* dos interesses dos grupos afetados pelo litígio; *(iii)* relativiza-se a vedação ao pedido genérico, o princípio da demanda e a regra da congruência; *(iv)* a fase de saneamento e organização do processo é visualizada como uma oportunidade para a reavaliação do preenchimento da representatividade adequada, para a catalização do emprego de técnicas de *gestão compartilhada do processo*, para o arrolamento de terceiros e *amici curiae* e para a designação de data para a realização da audiência pública; *(v)* a cognição probatória se propõe a interpretar a *qualidade* e a *quantidade* dos fatos indiciários apresentados pelas partes, com o objetivo de inferir a (in)existência de um *estado de coisas* contrário ao Direito; *(vi)* as sentenças têm conteúdo genérico e se limitam a fixar

standards que deverão ser observados durante o cumprimento da decisão; *(vii)* a elaboração das medidas concretas de implementação da reforma estrutural é legada à instituição que figura como ré no processo ou a alguma entidade dotada de conhecimentos especializados, sendo que o juízo deve apelar ao uso de medidas coercitivas somente quando diagnosticada a falta de colaboração das partes envolvidas no litígio.

O processo estrutural favorece o tratamento isonômico dos segurados da previdência social. Quando as rotinas internas do INSS são questionadas por meio de demandas individuais, somente os segurados que detêm poderio econômico e informacional conseguem reverter a decisão de indeferimento de seus benefícios. Em contrapartida, aqueles que não têm recursos para custear uma demanda ou que não têm ciência da possibilidade de questionar o ato administrativo pela via judicial remanescem à margem da proteção social, deixando de auferir benefícios que lhes seriam concedidos caso acionassem a jurisdição.

Os processos estruturais superam esse problema porque, quando logram êxito em cessar um padrão de conduta inadequado do INSS, *todos* os usuários dos serviços da autarquia são alcançados pelos efeitos da decisão judicial, independentemente de sua posição socioeconômica.[22] Enquanto os litígios individuais trazem benefícios somente ao autor da demanda individual, as medidas estruturantes geram ganhos para *a classe de segurados do RGPS*.[23]

Para exemplificar o raciocínio, cogite-se que o segurado "*A*" e o segurado "*B*" são trabalhadores autônomos cujos requerimentos de aposentadoria especial foram indeferidos pelo INSS, sob o fundamento de que o art. 263 da Instrução Normativa n. 128/22 não autoriza a concessão do benefício para contribuintes individuais. Como detém recursos financeiros suficientes para contratar os serviços de advogados especializados na área previdenciária, o segurado "*A*" se insurge contra o indeferimento administrativo por meio de demanda judicial e, em razão de a jurisprudência expressar entendimento contrário àquele preconizado nas Instruções

22 LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, p. 189-247, 2012. p. 224-225.

23 Como bem salienta Paulo Afonso Brum Vaz, as decisões estruturantes propõem uma "alteração institucional, [...] alcançando uma multiplicidade de interesses e envolvendo valores sociais que afetam não somente as partes do litígio, mas um conjunto de pessoas que se encontram em situações idênticas ou assemelhadas, com o potencial de corrigir violações sistêmicas de direitos e interferir diretamente em políticas públicas" (VAZ, Paulo Afonso Brum. *A judicialização dos direitos da seguridade social*. Curitiba: Alteridade, 2021. p. 357).

Normativas do INSS, tem a aposentadoria especial concedida em seu favor. Por sua vez, o segurado "*B*" não ostenta recursos para contatar advogados e sequer tem ciência de que a decisão administrativa do INSS é passível de contestação pela via judicial, motivo pelo qual aceita resignado a denegação de sua aposentadoria.

Veja-se que, no exemplo acima aludido, o direito de acesso à previdência social somente se mostrou efetivo para o segurado que detinha recursos para acionar a jurisdição. Caso a orientação consignada no art. 263 da Instrução Normativa n. 128/22 fosse alterada por meio de um provimento estruturante, haveria uma drástica diminuição desse tipo de disparidade, eis que tanto o segurado "*A*" quanto o segurado "*B*" teriam as suas respectivas aposentadorias concedidas na via administrativa.

Dessa maneira, o processo estrutural cessa a distinção de tratamento havida entre *os segurados que ostentam recursos para propor ações judiciais* e os *segurados que não detêm recursos para tomar tal providência*.

Outro efeito benéfico dos processos estruturais está associado ao seu potencial de redução do número de litígios envolvendo o INSS. Ocorre que a insuflada litigiosidade no campo previdenciário se deve, sobretudo, à consolidação de comportamentos institucionais incompatíveis com os preceitos preconizados pela lei e pela jurisprudência.[24] A cada ocasião em que a autarquia é obrigada a rever a aplicação de suas rotinas operacionais por intermédio de processos estruturais, o teor de seus atos administrativos passa a se alinhar com as expectativas das Cortes. Consequentemente, a diminuição do distanciamento de posicionamentos entre o INSS e o Judiciário atenua o *grau de contestabilidade* das decisões administrativas do INSS, desestimulando os segurados a moverem demandas individuais.[25]

---

24 Sobre o ponto, ver: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/ 2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022. p. 77-88.

25 Como bem percebido por Marco Aurélio Serau Junior, a volumosa litigância na área previdenciária se consolida "principalmente pelo fato de que as instâncias administrativas de concretização das políticas públicas previdenciárias e assistenciais muitas vezes não cumprem seu papel institucional, atuando de acordo com uma legalidade duvidosa e, muitas vezes, privilegiando aspectos regulamentares (decretos, portarias e instruções de serviço) em franca oposição aos (superiores) primados constitucionais de promoção da dignidade da pessoa humana a partir da Seguridade Social" (SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Economia e seguridade social*: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 117).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como Clébson e Carmen, a maior parte da comunidade jurídica se mostra mais compenetrada na resolução das *consequências* da litigância previdenciária do que nas suas *causas*.

Diuturnamente, o Judiciário veicula milhares de condenações ao INSS em processos individuais, obrigando-o a conceder benefícios. No entanto, em nenhum desses litígios a autarquia é instada a rever as rotinas internas que ocasionam indeferimentos indevidos.

Assim, a efetiva resolução do problema da litigância previdenciária impõe que a jurisdição ultrapasse o âmbito das condenações individuais e catalise alterações nas rotinas internas do INSS. Para esse propósito, o mecanismo que se revela mais adequado certamente é o processo estrutural. A partir dele, acionam-se os instrumentos do processo coletivo para compelir a autarquia a cessar comportamentos que desencadeiam violações reiteradas e massivas de direitos.

Evidentemente, alterar a rotina interna de um ente tão complexo como o INSS não é uma tarefa simples. Por conta disso, as regras processuais devem ser moduladas para absorver a complexidade da demanda discutida.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor. Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, v. 9, p. 9-33, abr., 2007.

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva de direitos individuais homogêneos*: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. *Processos estruturais em matéria previdenciária*: por uma releitura das interações travadas entre o Poder Judiciário e o Instituto Nacional do Seguro Social. Londrina: Thoth, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *100 maiores litigantes 2011*. Brasília: CNJ, 2011, p. 12. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 2 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Competência delegada*: uma comparação entre a justiça estadual e a justiça federal nas ações judiciais de direito previdenciário. Brasília: CNJ, 2020, p. 17. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-competencia-delegada04022020.pdf. Acesso em: 2 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Grandes litigantes*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Grandes números da judicialização de benefícios do INSS*. Brasília: TCU, 2017, p. 24-25. Disponível em: https://clip.jfrj.jus.br/sites/default/files/publicacoes/2019/judicializacao-dos-beneficios-concedidos-pelo-inss/tcu_-_relatorio_-_auditoria_-_judicializacao_de_beneficios_-_inss.pdf. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 2007.72.15.000973-3*. Rel.: Des. Federal Luiz Antonio Bonat, Rel. p./ acórdão: Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz, j. 04.11.2015, DJe 24.11.2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHAYES, Abraham. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1.281-1.316, maio, 1976.

DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, v. 65, n. 1, p. 43-106, fev., 1979.

FONSECA, Juliana Pondé. *O (des)controle do estado no judiciário brasileiro*: direito e política em processo. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes na jurisdição constitucional*: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2021.

LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, p. 189-247, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça*: condicionantes legítimas e ilegítimas. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Economia e seguridade social*: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2015.

SIMONATO, Geisla Luara. *O impacto dos precedentes na advocacia previdenciária*: precedentes selecionados do STJ e STF. Curitiba: Juruá, 2022.

TRICHES, Alexandre Schumacher. Cláusula da proteção Judicial Constitucional – Contornos para uma Jurisdição Efetiva. *In*: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (org.). *Previdência Social*: em busca da justiça social. São Paulo: LTr, 2015.

TRICHES, Alexandre Schumacher. *Direito processual administrativo previdenciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VAZ, Paulo Afonso Brum. *A judicialização dos direitos da seguridade social*. Curitiba: Alteridade, 2021.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural*: teoria e prática. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

3

JUSTIÇA CLIMÁTICA E DIREITO PREVIDENCIÁRIO: EXCLUSÃO, INCLUSÃO E TÉCNICAS DE ARGUMENTAÇÃO NO PROCESSO RURAL

*Alexandre Triches**
*Augusto Almeida***

1. INTRODUÇÃO

Não há dúvidas de que um dos temas mais relevantes da sociedade contemporânea são as mudanças climáticas. Aquilo que, durante décadas, foi apresentado como uma possibilidade ou previsão por pesquisadores e organismos científicos parece, cada vez mais, fazer parte da realidade cotidiana.

O clima está mudando de maneira significativa, e os efeitos dessas transformações já podem ser percebidos não apenas nos ecossistemas, mas também nas condições concretas de vida das populações. O aumento das temperaturas, a alteração dos regimes de chuvas e a maior ocorrência de determinados eventos extremos revelam que as mudanças climáticas deixaram de ser uma preocupação exclusivamente ambiental para assumir uma dimensão social.

Ao redor do mundo têm sido registrados fenômenos que, embora sempre tenham feito parte da dinâmica natural do planeta, apresentam alterações em sua frequência, intensidade ou distribuição: incêndios

* Advogado e pesquisador. Doutorando em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito das Relações Social – Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Especialista em Direito Público pela PUCRS. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP).

** Advogado especialista em Direito Previdenciário (RGPS e RPPS), atual Secretário-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Professor de Direito Previdenciário. Autor de obras jurídicas.

florestais associados a períodos de calor e seca extremos, enchentes, inundações, deslizamentos de terra, tempestades, vendavais, ondas de calor prolongadas e períodos cada vez mais severos de estiagem.

No Brasil, estudos recentes apontam que as mudanças climáticas já se manifestam por meio da elevação das temperaturas médias e do aumento de episódios de calor extremo, enquanto chuvas intensas também apresentam aumento de magnitude em diversas regiões. Esses acontecimentos não produzem consequências exclusivamente ambientais. Ao contrário, seus efeitos atingem diretamente as condições de vida da população. Em situações mais graves, têm provocado deslocamentos populacionais e situações de pobreza.

Os impactos, entretanto, não são distribuídos de maneira uniforme: populações social e economicamente vulnerabilizadas tendem a sofrer de forma mais intensa as consequências dos eventos climáticos extremos. Dessa forma, a questão climática precisa ser compreendida para além da perspectiva de preservação ambiental.

As mudanças no clima passam a interferir diretamente na organização da sociedade e na capacidade do Estado de garantir direitos fundamentais e prover serviços públicos. Quanto maior a intensidade dos eventos extremos, maiores também são os desafios impostos às estruturas estatais responsáveis pela proteção social.

O objetivo deste artigo é examinar as alterações climáticas, com foco na produção audiovisual Previdência Social Ecológica para, a partir disso, desenvolver conclusões relevantes quanto às técnicas a serem empregadas por profissionais do direito junto a essas populações. Para o presente artigo foi utilizado o método dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Esse desenho permite partir da realidade concreta descrita na produção audiovisual para compreender como as mudanças climáticas afetam o acesso à Previdência e à proteção social. A ideia central é mostrar como o segurado do INSS pode traduzir a realidade climática vivenciada por essas populações em elementos juridicamente relevantes para o reconhecimento do direito previdenciário, valendo-se da triangulação de diferentes fontes e técnicas.

2. O ARQUIPÉLAGO DO BAILIQUE: CAMPO DE PESQUISA

No ano de 2025 os autores realizaram uma pesquisa no Arquipélago do Bailique, em Macapá. Esta pesquisa redundou na realização da produção audiovisual Previdência Social Ecológica.

O Bailique, arquipélago situado na foz do Rio Amazonas, no município de Macapá, é formado por oito ilhas – Bailique, Brigue, Curuá, Faustino, Franco, Igarapé do Meio, Marinheiro e Parazinho –, reúne dezenas de comunidades tradicionais espalhadas pelo território (Silva Junior; Szlafsztein; Baia, 2022; Gonçalves; Rodrigues; Furlan, 2023). O acesso é essencialmente fluvial, e a viagem desde Macapá pode levar muitas horas, a depender das condições do rio, das marés e da embarcação.

É um território profundamente condicionado pela água. As distâncias são medidas em tempo de barco; o deslocamento para a escola, a saúde, o comércio ou os serviços públicos depende das marés e da disponibilidade de embarcações. A economia tradicional está fortemente ligada à pesca, ao extrativismo, ao açaí, à agricultura e a outras atividades relacionadas à floresta e aos rios, sendo a pesca artesanal uma das principais fontes de renda de muitas famílias (Prestes *et al.*, 2021).

A produção audiovisual realizada pelos autores no Arquipélago do Bailique revelou que a região tem enfrentado consequências bastante drásticas da mudança climática, notadamente a erosão das margens – fenômeno popularmente conhecido como "terras caídas" – e a salinização das águas doces utilizadas para consumo e produção. Esses fenômenos, identificados pelos autores em campo, têm sido igualmente objeto de investigação científica por pesquisadores das universidades da região Norte.

Estudo conduzido por pesquisadores da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e da Universidade do Estado do Amapá (UEAP), com coletas sazonais de água nas comunidades do Bailique, comprovou por meio de análises físico-químicas e microbiológicas o avanço do processo de salinização no período de seca amazônica, com valores que, em determinadas comunidades, ultrapassam 500 ppm de sal – patamar que já enquadra a água consumida pela população como salobra (Guedes *et al.*, 2024).

No mesmo sentido, pesquisa mais recente conduzida no âmbito do Projeto SOAM (Sistema de Observação da Foz do Amazonas), com aplicação de questionário socioambiental às comunidades do arquipélago, identificou relatos de moradores sobre alteração alimentar, aparecimento de doenças, perda de moradias e desaparecimento de recursos pesqueiros associados à salinização da água e à elevação do nível do mar (Carvalho; Santos; Calado, 2025).

A geóloga Valdenira Ferreira dos Santos, pesquisadora do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (IEPA), destaca que o Bailique é atingido por dois fenômenos correlatos – a erosão

das margens e a intrusão salina – cujas relações recíprocas ainda carecem de dados de monitoramento contínuo para serem plenamente compreendidas (Dos Santos; Souza, 2022). Já o professor Alan Cavalcanti da Cunha, da Universidade Federal do Amapá, associa o agravamento da salinização à mudança do curso do rio Araguari – que deixou de desaguar diretamente no Oceano Atlântico – somada à elevação da temperatura regional e ao aumento do nível do mar, fatores que, em conjunto, reduzem a capacidade do Amazonas de conter o avanço da água salgada rio adentro (Portal Amazônia, 2024).

Estudo sobre a variação dos níveis de água no estuário superior do Amazonas, no período de 1995 a 2021, corrobora esse diagnóstico ao relacionar as alterações hidrológicas identificadas na região a fatores antrópicos e climáticos combinados (Sampaio; El-Robrini, 2024). O fenômeno das "terras caídas", por sua vez, provoca o deslizamento de margens em rios sujeitos a grandes cargas de sedimentos, já tendo comprometido a estrutura de casas, escolas e demais equipamentos públicos em comunidades como a Vila Progresso, a maior do arquipélago (Portal Amazônia, 2024; Amazônia Real, 2021).

O Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá (IEPA) mantém, desde 2015, mapeamento contínuo das áreas mais atingidas pela erosão no Bailique, subsidiando ações da Defesa Civil estadual (Governo do Amapá).

A produção audiovisual demonstra que há famílias que já tiveram de reconstruir suas casas por diversas vezes – o que, todavia, não retira delas a esperança de continuar vivendo no Bailique. Ainda assim, é de fundamental importância um debate acerca das condições de vida e do futuro daquelas comunidades, uma vez que a região está em risco e tem potencial de cair em situação de vulnerabilidade extrema, sobretudo em razão dos movimentos migratórios para o centro urbano e da crescente dificuldade no exercício da pesca artesanal.

3. JUSTIÇA CLIMÁTICA E DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Os impactos no sistema de Seguridade Social são evidentes, tanto na saúde quanto na assistência social, e é justamente nesse ponto que reside a preocupação dos autores com o tema da justiça climática e suas relações com o Direito Previdenciário. É fundamental que se pense em políticas públicas para o enfrentamento dessa difícil tensão entre o clima e a Previdência Social. Além disso, é de suma importância que se desenvolvam técnicas de argumentação nos processos previdenciários que envolvam o

direito à proteção social desse contingente populacional, espalhado por diversas regiões do país sob condições semelhantes.

A crise climática não atinge todas as pessoas da mesma maneira. Populações pobres, rurais, tradicionais e aquelas cuja subsistência depende diretamente do território possuem menor capacidade de adaptação e, simultaneamente, maior exposição aos eventos extremos (WRI Brasil). O próprio Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) tem reconhecido a necessidade de integrar a proteção social à agenda climática, discutindo modelos de proteção social adaptativa capazes de antecipar, e não apenas remediar, os efeitos de eventos climáticos extremos sobre a população mais vulnerável (MDS, 2026).

No campo previdenciário, isso permite sustentar que a Previdência Social precisa ser compreendida também como instrumento de justiça climática. A proteção social, portanto, não deve apenas responder ao dano depois que ele acontece, mas considerar a vulnerabilidade climática como elemento relevante na formulação e na interpretação das políticas previdenciárias.

Nesse sentido, a Lei n. 14.904, de 27 de junho de 2024, ao estabelecer diretrizes para a elaboração dos planos de adaptação à mudança do clima, determina expressamente que tais planos considerem a redução da vulnerabilidade e integrem a gestão do risco climático às políticas públicas setoriais, orientando-se pelos princípios da justiça climática, da proteção dos direitos humanos e da redução das desigualdades (Brasil, 2024).

A perspectiva da justiça climática permite compreender que os efeitos das mudanças climáticas não são distribuídos de maneira uniforme na sociedade: aqueles que menos contribuíram para a degradação ambiental frequentemente são justamente os que apresentam menor capacidade econômica, social e institucional para enfrentar seus efeitos (WRI Brasil). Nesse contexto, a proteção social assume papel fundamental, pois os eventos climáticos extremos podem produzir não apenas danos ambientais. A proteção social passa, assim, a constituir importante instrumento de adaptação às mudanças climáticas.

Nesse sentido, estudo conjunto do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre o futuro da proteção social brasileira identifica a mudança climática como uma das macrotendências que exigirão do sistema de proteção social resposta eficiente aos desastres e aos deslocamentos de trabalhadores, recomendando

o desenvolvimento de estratégias de proteção social adaptativa capazes de identificar rapidamente populações em risco e agir antes e depois de eventos climáticos extremos (Banco Mundial; PNUD, 2022).

Martinez conceitua a Seguridade Social como técnica de proteção social, custeada solidariamente por toda a sociedade segundo o potencial de cada um, destinada a propiciar, de forma universal, o bem-estar por meio de ações de saúde, de serviços assistenciais e de prestações previdenciárias (Martinez, 2003). Em sentido complementar, Martins define a Seguridade Social como o conjunto de princípios, regras e instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social contra as contingências que impeçam os indivíduos de prover suas necessidades pessoais básicas e as de sua família (Martins, 2014). Trata-se, em ambos os conceitos, de uma técnica voltada à cobertura de riscos sociais – dentre os quais se inserem, com particular atualidade, os riscos derivados da crise climática.

Nesse cenário, no âmbito previdenciário, essa perspectiva conduz a uma questão ainda pouco explorada: de que maneira o Direito Previdenciário pode responder às desigualdades produzidas ou agravadas pela crise climática? A pergunta é particularmente relevante em relação às populações rurais, ribeirinhas, extrativistas e comunidades tradicionais, cuja relação com o território constitui elemento essencial de sua subsistência e de sua trajetória laboral.

A destruição de plantações, a alteração dos ciclos naturais, a impossibilidade temporária de deslocamento ou a própria transformação das condições de trabalho podem repercutir diretamente sobre a proteção previdenciária. Nesse cenário, a justiça climática exige que o sistema de proteção social seja capaz de reconhecer essas vulnerabilidades concretas, evitando que os efeitos da crise climática sejam convertidos em novas formas de exclusão previdenciária.

4. O SEGURADO ESPECIAL E AS QUESTÕES TÉCNICAS JUNTO AO INSS

Antes de tratar das técnicas de argumentação propriamente ditas, impõe-se esclarecer, no plano normativo, quem são os segurados especiais e de que modo a legislação e a prática administrativa do INSS disciplinam a comprovação dessa condição – na medida em que é justamente sobre essa categoria que recaem, com maior intensidade, os efeitos da vulnerabilidade climática relatada no Bailique.

O segurado especial está previsto no art. 11, inciso VII, da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, que o define como a pessoa física

residente em imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo que, individualmente ou em regime de economia familiar – ainda que com o auxílio eventual de terceiros -, exerce atividade agropecuária, seringueira ou extrativista vegetal, pesca artesanal ou aquicultura em pequena escala, na condição de produtor, parceiro, meeiro, arrendatário, pescador artesanal ou membro do grupo familiar (Brasil, 1991, art. 11, VII). A norma abrange, portanto, tanto o agricultor quanto o pescador artesanal – as duas categorias diretamente atingidas pelos fenômenos identificados no Bailique.

O conceito legal não exige, para a caracterização do segurado especial, uma trajetória laboral absolutamente linear ou ininterrupta: o que a lei exige é que a atividade rural ou pesqueira constitua o principal meio de vida do segurado, exercida em regime de economia familiar, sem a utilização de empregados permanentes. Trata-se de categoria diferenciada de segurado, cujo acesso aos benefícios não se vincula a contribuições mensais na forma dos demais segurados, mas à comprovação do próprio exercício da atividade (art. 39, I, e art. 143 da Lei n. 8.213/1991).

Por não haver, em regra, recolhimento mensal individualizado, a legislação estabelece regime probatório próprio para o segurado especial. Nos termos do § 3º do art. 55 da Lei n. 8.213/1991, a comprovação do tempo de atividade rural depende de início de prova material, não sendo admitida a prova exclusivamente testemunhal – entendimento consolidado na Súmula n. 149 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual a prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola para fins de obtenção de benefício previdenciário (STJ, Súmula 149).

O art. 106 da Lei n. 8.213/1991 elenca, de forma exemplificativa, os documentos aptos a constituir esse início de prova material, tais como contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural, declaração de sindicato de trabalhadores rurais ou de colônia de pescadores, notas fiscais de venda de produção, cadastro em programas oficiais de reforma agrária ou de agricultura familiar, e comprovante de cadastro em entidades públicas voltadas ao exercício da atividade – rol que a jurisprudência e a própria Instrução Normativa do INSS tratam como não exaustivo, admitindo outros documentos que, direta ou indiretamente, indiquem o exercício da atividade rural (Brasil, 1991, art. 106).

A partir da Medida Provisória n. 871/2019, convertida na Lei n. 13.846/2019, e regulamentada atualmente pela Instrução Normativa INSS/PRES n. 128, de 28 de março de 2022, a comprovação do tempo de atividade do segurado especial passou a se apoiar também na

autodeclaração rural, ratificada por entidades públicas credenciadas e por bases de dados governamentais, sem prejuízo da exigência de início de prova material contemporânea ao período alegado (INSS, IN 128/2022). O próprio INSS reconhece, para o pescador artesanal, bases específicas de comprovação, como o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) e o cadastro no seguro-defeso.

Segundo Berwanger, o que define o segurado especial é o trabalho desenvolvido em regime de mútua colaboração entre os membros da família, indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar, sem a utilização de empregados permanentes, configurando uma simbiose entre a atividade laborativa e a garantia de proteção previdenciária para além da mera sobrevivência individual (Berwanger, 2014, p. 194).

Segundo Cosme e Porto, o segurado especial corporifica a proteção social direcionada àquele que retira da terra ou das águas o sustento de seu núcleo familiar. A análise jurídica de seu enquadramento exige do operador do Direito uma sensibilidade multidimensional, superando o formalismo documental estrito para compreender o labor rural como uma manifestação de subsistência econômica e de mútua colaboração familiar, cuja comprovação fática deve ser resguardada por procedimentos administrativos e judiciais inclusivos (Cosme; Porto, 2025, p. 112).

Especificamente quanto ao pescador artesanal, categoria diretamente presente nas comunidades do Bailique, a comprovação usualmente se apoia em documentos como o RGP, a licença de embarcação, os registros de comercialização junto a colônias de pescadores, o histórico de recebimento de seguro-defeso e declarações de entidades de classe – elementos que, no contexto de comunidades atingidas pela erosão e pela salinização, tendem a apresentar lacunas justamente nos períodos de maior desestruturação socioambiental, o que reforça a pertinência das técnicas de argumentação.

5. TÉCNICAS DE ARGUMENTAÇÃO

5.1 Técnica da “reconstrução do território”

O primeiro passo consiste em o advogado não analisar a prova previdenciária de forma isolada, documento por documento, mas reconstruir a relação entre pessoa, território, atividade econômica e evento climático. Por exemplo, em uma comunidade ribeirinha, uma enchente pode destruir plantações, alterar o local de moradia, interromper a pesca ou obrigar a família a deslocar-se temporariamente.

Se o advogado olhar apenas para a ausência de uma nota fiscal ou de um documento produzido naquele período, poderá concluir que não há prova da atividade. Mas, sob a perspectiva da justiça climática, a pergunta passa a ser outra: a ausência daquela documentação é compatível com a própria situação de vulnerabilidade e desestruturação provocada pelo evento climático? Essa mudança de perspectiva permite construir uma narrativa probatória muito mais consistente.

5.2 Técnica da "prova por ecossistema documental"

Em vez de procurar um documento perfeito, o advogado deve construir um conjunto convergente de indícios. Para o agricultor, podem ser reunidos, entre outros: cadastro rural; documentos de posse ou propriedade; notas fiscais; documentos de cooperativas; registros de programas agrícolas; declarações de órgãos públicos; cadastros municipais; documentos escolares dos filhos; registros de saúde; comprovantes de residência; e documentos que indiquem a atividade econômica familiar.

Para o pescador, podem ser reunidos: RGP; documentos relativos à embarcação; registros de comercialização; seguro-defeso; documentos de colônias ou associações; registros de órgãos ambientais ou pesqueiros; notas de venda; documentos que indiquem a residência na comunidade; e documentos relativos à atividade dos demais integrantes da família.

Como já referido, o próprio INSS reconhece diversas dessas bases para a comprovação do segurado especial, incluindo o RGP e o cadastro no seguro-defeso do pescador artesanal.

5.3 Técnica da "prova da atividade + prova da vulnerabilidade climática"

Essa é, talvez, a técnica mais original proposta neste artigo. O advogado deve trabalhar com dois eixos probatórios simultâneos: o primeiro, destinado a provar que a pessoa exercia a atividade protegida; o segundo, destinado a provar que o contexto climático interferiu na produção, na pesca, na documentação ou na continuidade da atividade.

Assim, uma enchente, uma seca, a erosão, a alteração do curso de um rio ou a redução dos recursos pesqueiros deixam de aparecer na petição apenas como informação ambiental, passando a constituir elemento explicativo da trajetória previdenciária daquele segurado. Isso é particularmente relevante porque, como visto na seção anterior, a legislação não exige que o segurado especial tenha uma trajetória laboral absolutamente linear – o conceito legal está relacionado ao exercício da atividade rural ou da pesca como profissão habitual ou principal meio de vida.

5.4 Técnica da "explicação da lacuna probatória"

Trata-se de uma das estratégias argumentativas mais relevantes. Em vez de simplesmente afirmar que não existem documentos no período, o advogado deve perguntar por que não existem documentos naquele período – e construir a resposta com base na realidade socioambiental. Por exemplo: evento climático → perda da produção → perda da renda → deslocamento temporário → interrupção da comercialização → ausência de documentos → aparente lacuna previdenciária.

A lacuna documental deixa de ser tratada como simples deficiência probatória e passa a ser explicada pela própria vulnerabilidade socioambiental. Isso não significa dispensar a prova; significa interpretar corretamente a ausência de determinada prova dentro do contexto em que ela deveria ter sido produzida.

5.5 Técnica da "prova territorial"

Cabe também a possibilidade de juntar provas sobre o território, e não apenas sobre a pessoa, tais como: notícias e relatórios sobre enchentes; decretos de situação de emergência ou calamidade; dados meteorológicos; relatórios da Defesa Civil; estudos ambientais; mapas; fotografias; imagens de satélite; relatórios municipais; documentos de órgãos ambientais; e estudos sobre a alteração do regime dos rios ou sobre períodos de seca ou impossibilidade de pesca.

No caso do Bailique, essa técnica pode se valer diretamente da produção científica já disponível sobre a região – como os estudos do IEPA sobre o avanço das terras caídas (Governo do Amapá, [s.d.]), a pesquisa da UNIFAP/UEAP sobre a salinização sazonal da água (Guedes *et al*., 2024) e o levantamento de percepção socioambiental conduzido junto às próprias comunidades do arquipélago (Carvalho; Santos; Calado, 2025) – que documentam, com base técnico-científica, o contexto em que a atividade do segurado foi exercida.

A finalidade não é provar diretamente que o segurado trabalhou, mas provar o contexto no qual aquela atividade foi exercida – o que pode ser especialmente relevante em comunidades como o Bailique.

5.6 Técnica da "prova comunitária"

Para populações rurais, ribeirinhas e pesqueiras, a unidade econômica muitas vezes não é o indivíduo isoladamente, mas o grupo familiar e a própria comunidade. Por isso, o advogado pode procurar documentos

que demonstrem a existência histórica daquela comunidade e sua relação econômica com o território – relação já registrada, no caso do Bailique, inclusive na literatura sobre a memória e a identidade das comunidades locais (Barbosa, 2015).

A própria legislação admite o regime de economia familiar e a participação de integrantes do grupo familiar na atividade. A argumentação pode demonstrar a seguinte cadeia: território → comunidade → atividade econômica predominante → grupo familiar → atividade individual do segurado — o que é muito diferente de tentar provar a atividade apenas por documentos emitidos individualmente em nome do requerente.

5.7 Técnica da "prova administrativa inteligente"

Antes de judicializar, o advogado deve explorar as bases de dados que o próprio Estado possui. O INSS informa que utiliza bases governamentais para a comprovação do segurado especial e que, para determinados períodos, a autodeclaração é elemento central dessa comprovação (INSS, IN 128/2022).

A estratégia argumentativa pode ser assim resumida: se o Estado possui a informação, não é razoável transferir integralmente ao cidadão vulnerável o ônus de produzir novamente uma prova que já existe em bases públicas. Esse argumento dialoga diretamente com a discussão mais ampla sobre digitalização, assimetria informacional e transferência dos custos da burocracia estatal para o cidadão.

5.8 Técnica da "argumentação climática subsidiária"

Cabe uma ressalva importante: a justiça climática não deve ser utilizada para substituir os requisitos legais do benefício. A estratégia mais juridicamente segura é utilizá-la como critério hermenêutico e contextual.

Ou seja: primeiro se demonstra o enquadramento previdenciário; depois se demonstra a atividade; em seguida se apresenta a prova disponível; e, finalmente, utiliza-se o contexto de vulnerabilidade climática para orientar a interpretação das lacunas, inconsistências e dificuldades probatórias. Assim, evita-se uma argumentação excessivamente abstrata.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto das mudanças climáticas, a atuação do advogado previdenciarista junto às populações rurais e pesqueiras deve incorporar uma perspectiva de justiça climática à construção da prova. Isso

significa não apenas demonstrar o exercício da atividade rural ou pesqueira, mas reconstruir as condições territoriais, sociais e ambientais em que essa atividade foi desenvolvida, identificando de que maneira eventos climáticos extremos podem ter provocado interrupções laborais, deslocamentos, perda de produção, redução da renda e, inclusive, lacunas documentais.

A prova previdenciária, nesse contexto, deve ser compreendida de maneira contextualizada e integrada, mediante a articulação entre documentos individuais, bases públicas, provas comunitárias e elementos que demonstrem a transformação socioambiental do território – transformação essa que, no caso do Bailique, já vem sendo documentada e mensurada pela produção científica das universidades da região Norte.

A justiça climática, aplicada ao Direito Previdenciário, não significa, necessariamente, criar um novo benefício ou afastar os requisitos legais existentes. Significa reconhecer que a produção da prova também é afetada pelas desigualdades climáticas, e que não se pode exigir do trabalhador rural ou do pescador artesanal, submetido à precarização e à desestruturação de seu território, o mesmo padrão documental produzido em contextos urbanos e formalizados. O desafio do advogado previdenciarista passa, portanto, da simples reunião de documentos para a construção de uma narrativa probatória capaz de demonstrar a relação entre território, trabalho, vulnerabilidade climática e direito à proteção social.

Essa última formulação constitui, em especial, o eixo inovador que este artigo pretende oferecer à reflexão sobre o Bailique e, por extensão, sobre as demais comunidades rurais e ribeirinhas brasileiras submetidas a processos semelhantes de transformação socioambiental.

REFERÊNCIAS

AMAZÔNIA REAL. *Arquipélago do Bailique corre risco de sumir do mapa*. Amazônia Real, 10 dez. 2021. Disponível em: https://amazoniareal.com.br/bailique-extincao/. Acesso em: 24 ago. 2026.

BANCO MUNDIAL; PNUD. *Proteção social para o Brasil do Futuro*: enfrentar mudanças com inclusão e resiliência. Washington, DC: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2022.

BARBOSA, Paulino. *As ilhas que bailam*: uma viagem pela memória dos Guardiões do tempo de Bailique. Macapá: [s.n.], 2015.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Segurado especial*: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.* Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. *Lei n. 14.904, de 27 de junho de 2024.* Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei n. 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Instrução Normativa INSS/PRES n. 128, de 28 de março de 2022.* Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula n. 149. A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário.* Brasília, DF: STJ, 1995.

CARVALHO, Jeancarlo Pontes; SANTOS, Valdenira Ferreira; CALADO, Janaina Freitas. Percepção das comunidades costeiras na foz do Rio Amazonas sobre os efeitos da inclusão salina. *Revista Brasileira de Estudos de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 6, n. 2, p. 90-113, 2025. Disponível em: https://periodicos.unemat.br/index.php/rbedrpp/article/view/14345. Acesso em: 24 ago. 2026.

COSME, Rafaela Lopes de Melo; PORTO, Rafael Vasconcelos. *Manual dos benefícios previdenciários rurais*. Curitiba: Juruá, 2025.

DOS SANTOS, Valdenira Ferreira; SOUZA, Fernanda. Amapá: a coastal state – reflections on vulnerabilities, risks and adaptations to climate change. *In:* PORTO, Jadson (org.). *Encontros e percepções geográficas:* diálogos e provocações. Maringá, PR: UNIEDO-SUL, 2022. p. 110-132.

GONÇALVES, Wanny Lobato; RODRIGUES, Regiane Guedes; FURLAN, Donizete Vaz. Uma regionalizada análise constitucionalista histórico-sociológica do direito à educação básica no distrito do Bailique em Macapá-AP: a educação que o Brasil não conhece e não precisa. *Revista Gestão e Secretariado (GeSec),* São Paulo, v. 14, n. 10, p. 16965-16982, 2023.

GOVERNO DO AMAPÁ. *Mapeamento detalha impacto das erosões no distrito do Bailique.* Portal do Governo do Amapá. Disponível em: https://www.amapa.gov.br/noticia/2501/mapeamento-detalha-impacto-das-erosoes-no-distrito-do-bailique. Acesso em: 24 ago. 2026.

GUEDES, Jimaine Nascimento; BRITO, Daímio Chaves; MALCHER, Jorge Angelo Simões; CUNHA, Alan Cavalcanti da; SILVA, Gabriel Araujo da. Influência sazonal na qualidade da água e salinização na foz do Rio Amazonas/AP. *Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas,* Macapá, n. 16, p. 41-58, dez. 2024. Disponível em: https://periodicos.unifap.br/planetaamazonia/article/view/387. Acesso em: 24 ago. 2026.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário.* 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MDS. *MDS e Instituto Fome Zero debatem ações para adaptar proteção social às mudanças climáticas.* Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 4 jun. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-e-instituto-fome-zero-debatem-acoes-para-adaptar-protecao-social-as-mudancas-climaticas. Acesso em: 24 ago. 2026.

PORTAL AMAZÔNIA. *Fenômeno das 'Terras caídas'*: erosão avança e ribeirinhos abandonam casas no litoral do Amapá. Portal Amazônia, 27 jul. 2024. Disponível em: https://portalamazonia.com/meio-ambiente/fenomeno-das-terras-caidas-erosao-avanca-e-ribeirinhos-abandonam-casas-no-litoral-do-amapa/. Acesso em: 24 ago. 2026.

PRESTES, Luiza; SALOMÃO, Clara Brito; FORTUNATO, Wane Cristina Picanço; OLIVEIRA, Netiê Izabel. Atividade pesqueira na foz do Amazonas, arquipélago do Bailique-Amapá, Brasil. *Revista HOLOS,* ano 37, v. 1, e10120, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.15628/holos.2021.10120. Acesso em: 24 ago. 2026.

SAMPAIO, Rafaele da Silva; EL-ROBRINI, Maamar. Mudança de níveis de água (1995-2021) no Estuário Superior do rio Amazonas (Baixo Amazonas – Pará): possíveis fatores que afetam. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v. 17, n. 2, p. 882-894, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.26848/rbgf.v17.2.p882-894. Acesso em: 24 ago. 2026.

SILVA JUNIOR, Orleno Marques da; SZLAFSZTEIN, Claudio Fabian; BAIA, Maxwell Moreira. Gestão de riscos de desastres no arquipélago do Bailique, foz do rio Amazonas, Amapá, Brasil. In: MAGNONI JUNIOR, Lourenço *et al*. (org.). *Ensino de geografia e a redução do risco de desastres em espaços urbanos e rurais*. São Paulo: CPS, 2022. p. 674-696.

WRI BRASIL. *Entenda o que é justiça climática.* World Resources Institute Brasil. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/noticias/entenda-o-que-e-justica-climatica. Acesso em: 24 ago. 2026.

4

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: COMPOSIÇÃO, CRITÉRIOS E LIMITES JURÍDICOS

Augusto César Almeida da Silva *
*Edmeire Aoki Sugeta***

1. INTRODUÇÃO

A palavra "honorário" vem do latim *honos*, que significa um presente ou um prêmio dado a alguém por uma ação honrosa. Já na Roma antiga, esse valor era dado ao advogado em decorrência de sua atuação oratória e, com o tempo, passou a designar o pagamento realizado a um profissional liberal pelo seu trabalho. A ideia de honra explica o nome, e esse vocábulo remonta à Roma antiga como contraprestação recebida em nome dessa honra.

Em Roma, ainda na República, a advocacia tem o seu nascimento muito ligado ao patronato judiciário. O patrono garantia a defesa processual do seu cliente em troca de um voto, de empréstimos ou de algum tipo de influência, numa relação fundada em interesses econômicos e políticos entre patrono, advogado e cliente. Como muitos patronos passaram a exigir contraprestação abusiva dos clientes plebeus, foi editada a *Lex Cincia*, que proibia que os patronos recebessem honorários, mesmo em forma de doação. Essa proibição foi reeditada nos séculos seguintes, inclusive pelo imperador Augusto, radicalmente contrário à remuneração do advogado.

* Advogado (OAB/AP n. 3.163). Secretário-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Autor de obra jurídica pela Editora Juruá. Ex-Procurador do Município de Macapá. Atua na área de Direito Previdenciário do Servidor Público em Macapá/AP.

** Advogada (OAB/PR n. 26.428). Mestre em Direito e Tecnologia. Especialista em Direito Previdenciário. Tesoureira do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Atua na área de Direito Previdenciário do Regime Geral e do Regime Próprio.

A vedação foi sendo relativizada com o tempo, e os romanos passaram gradualmente a reconhecer o direito aos honorários. Já no início do século III depois de Cristo, o advogado poderia exigir a remuneração por via judicial, quando ela tivesse sido prometida ou parcialmente antecipada. Com o tempo, o exercício da advocacia foi se profissionalizando, ganhando reconhecimento institucional com o surgimento das primeiras ordens de advogados, instituídas pelos imperadores Teodósio I e Arcádio e, no Império Romano do Oriente, por Valentiniano, Marciano, Leão, Justino e Justiniano, o que também acompanhou a aceitação gradual da remuneração por esse trabalho jurídico.

Em Portugal, inicialmente, e depois no Brasil colonial, a desconfiança com a cobrança de honorários persistiu por algum tempo. Normas rígidas foram aprovadas para coibir a contratação de honorários entre advogados e clientes, entre as quais há um alvará de 1774 que agravava as penas para quem violasse essa proibição. O mercado da advocacia formal no Brasil veio com a criação dos primeiros cursos de direito em São Paulo e Olinda, em 1827, que formaram os primeiros advogados brasileiros num contexto jurídico ainda em consolidação. A partir daí, o direito aos honorários foi se firmando, tornando-se um direito fundamental do advogado e uma proteção contra a precarização da profissão.

É a partir desse pano de fundo histórico que o presente artigo examina a composição, os critérios e os limites jurídicos dos honorários advocatícios previdenciários, área em que a contratação envolve, com frequência, clientela em situação de vulnerabilidade e desafios práticos próprios da atuação contemporânea.

2. O MARCO LEGAL CONTEMPORÂNEO: O ESTATUTO DA OAB

Hoje reveste-se de grande importância o marco legal da Lei n. 8.906, de 1994, o Estatuto da OAB, que trata de forma objetiva dos honorários como verba de natureza alimentar. O art. 22 do Estatuto reconhece três modalidades: os honorários convencionais ou contratuais, os fixados por arbitramento e os judiciais e de sucumbência. Os contratuais são aqueles estipulados previamente, por escrito ou verbalmente, na celebração do contrato de prestação de serviços entre o advogado e o cliente. Nos termos do art. 24 do Estatuto, o contrato escrito de honorários é título executivo.

3. A ESPECIFICIDADE DA ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA

O advogado previdenciarista vive uma rotina diária de negociar, redigir e executar contratos de honorários com clientes que precisam de

bastante atenção. Trata-se de segurados idosos, pensionistas menores, absolutamente incapazes, relativamente capazes, servidores públicos, trabalhadores rurais, pescadores e extrativistas, pessoas que, via de regra, dependem do resultado da ação para sua própria existência e de toda a sua família. Esse detalhe, aparentemente óbvio, é o que torna a leitura dos arts. 421 a 435 do Código Civil de grande valia para quem atua na área. As regras gerais de direito contratual não desaparecem diante do regramento especial da advocacia, formado pela Lei n. 8.906/1994 e pelo Código de Ética e Disciplina da OAB. Elas convivem de forma harmônica com esse regramento, e dessa convivência nascem os limites e as oportunidades do contrato de honorários previdenciários.

4. LIBERDADE CONTRATUAL, BOA-FÉ E OS LIMITES DO CONTRATO DE HONORÁRIOS

O art. 421 do Código Civil, na redação dada pela Lei n. 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), consagra a liberdade contratual dentro dos limites da função social do contrato, reforçando a intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual. Em um primeiro momento, isso sugeriria ampla margem para o advogado fixar o percentual de honorários que entender adequado, mas não é bem assim. O art. 421, ao presumir a paridade e a simetria entre os contratantes, faz ressalva expressa: essa presunção cede diante de regimes jurídicos especiais previstos em lei. E o contrato de honorários advocatícios é precisamente um desses regimes especiais.

Vale destacar o art. 22 da Lei n. 8.906/1994, que assegura ao advogado o direito aos honorários convencionais. O art. 38 do Código de Ética e Disciplina, por sua vez, impõe um teto material ao contrato de risco, a cláusula quota litis, típica da advocacia previdenciária: o somatório dos honorários contratuais com os sucumbenciais não pode superar a vantagem econômica obtida pelo próprio cliente.

O art. 422 do Código Civil impõe probidade e boa-fé tanto na conclusão quanto na execução do contrato. Na advocacia previdenciária, essa cláusula ganha densidade concreta porque o cliente tem perfis variados, como já dito: idoso, pescador, agricultor, servidor público, pessoa com deficiência, pessoa em vulnerabilidade social. Essas condições devem ser avaliadas tecnicamente na fixação dos honorários. Desses elementos decorrem deveres anexos que vão além da literalidade do contrato, entre eles informar com clareza a base de cálculo do percentual do êxito, esclarecendo se incide sobre o valor da causa, sobre o retroativo ou sobre o valor

líquido efetivamente recebido, além de esclarecer o momento da cobrança e prestar contas de forma transparente quando há destaque de honorários em precatório ou RPV, nos termos do art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994.

O contrato de honorários que observa a boa-fé objetiva não é apenas eticamente correto, mas também mais defensável em eventual impugnação judicial. Escritórios com alto volume de casos, como costuma ocorrer na advocacia previdenciária, utilizam-se de modelo padrão de contrato de honorários, com cláusulas predefinidas e pouca margem de negociação individual. Isso se qualifica tecnicamente como contrato de adesão e traz duas consequências diretas, previstas nos arts. 423 e 424 do Código Civil: primeiro, cláusula ambígua ou contraditória, como redação pouco clara sobre se o percentual incide sobre o valor total da condenação ou sobre o valor líquido, deve ser interpretada em favor do cliente aderente; segundo, é nula qualquer cláusula que imponha ao cliente renúncia antecipada a direito inerente à natureza do negócio, como a renúncia prévia ao direito de revogar o mandato ou de fiscalizar as contas do processo. Revisar periodicamente o modelo padrão sob essa lente é mais do que prudência redacional: é a própria blindagem contra a nulidade.

5. ESTRUTURA CONTRATUAL: CONTRATOS ATÍPICOS E HONORÁRIOS MISTOS

O art. 425 do Código Civil autoriza livremente os contratos atípicos, e é justamente essa liberdade que sustenta a estrutura mais comum na advocacia previdenciária: a combinação de parcela fixa de entrada com percentual de êxito sobre os valores retroativos, os chamados honorários mistos. A advocacia previdenciária tem se consolidado nessa modalidade, com a fixação de valores para parcelas vencidas e vincendas. Vale reforçar que, quanto ao componente pró-labore somado à cota reduzida de êxito, o Código Civil não impõe modelo único, apenas a observância cumulativa das normas gerais do próprio Código e das normas especiais da advocacia já mencionadas.

6. FORMAÇÃO DO CONTRATO NO ATENDIMENTO REMOTO

A formação do contrato no atendimento remoto é também uma nova realidade. Os arts. 427 a 435 do Código Civil, que tratam da formação dos contratos, ganham relevância prática renovada com a digitalização do atendimento jurídico, seja por WhatsApp, videochamadas ou assinaturas eletrônicas, havendo três pontos que merecem atenção específica do advogado previdenciário.

A proposta de honorários enviada ao cliente obriga o proponente, salvo retratação tempestiva (arts. 427 e 428 do Código Civil). Por isso, é recomendável fixar prazo de validade expresso em toda proposta enviada por mensagem, evitando vínculo contratual indesejado meses depois.

Tabelas de honorários divulgadas publicamente, inclusive em redes sociais, podem equivaler a oferta ao público se contiverem os elementos essenciais do negócio (art. 429 do Código Civil). Recomenda-se a ressalva expressa de revogabilidade na própria peça publicitária.

Nos contratos formados à distância, realidade comum para clientes do interior ou de áreas mais afastadas do escritório, o contrato se aperfeiçoa com a expedição da aceitação (art. 434 do Código Civil), sendo o local da proposta o critério de fixação da celebração do negócio (art. 435 do Código Civil), com reflexo sobre eventual disputa de competência.

7. TEMA 979 DO STJ

Tema de relevante importância para a advocacia previdenciária é a possibilidade de concessão de tutela de urgência para implantação de benefício previdenciário, instrumento muito utilizado nas petições iniciais para garantir, de forma antecipada, a fruição do benefício com base nos meios de prova já presentes no processo administrativo. Nesse contexto, e em cotejo com o Tema 1.124, cabe também tratar do Tema 979 do Superior Tribunal de Justiça.

A tese fixada estabelece que, salvo comprovada boa-fé, o segurado do INSS deve devolver o pagamento decorrente de erro não vinculado à interpretação de lei. Os pagamentos indevidos aos segurados decorrentes de erro administrativo, material ou operacional, não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, são repetíveis, sendo legítimo o desconto de até 30% do valor do benefício pago ao segurado, ressalvada a hipótese em que o segurado comprove sua boa-fé objetiva, sobretudo mediante demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

Essa tese foi fixada pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, em julgamento sob o rito dos recursos repetitivos, no âmbito do Recurso Especial n. 1.381.734/RN. No julgamento, o relator ressaltou que a Administração Pública tem o poder-dever de rever seus próprios atos quando houver vícios insanáveis, para anulá-los, pois deles não se ignoram, em tese, os efeitos. Assim, detectado o erro administrativo no pagamento de benefício, cabe à Administração efetuar a correção, resguardado o devido processo legal.

8. INTERFERÊNCIA DE TERCEIROS E INFORMAÇÕES EXTERNAS

Outro fator que merece grande relevância na composição do contrato de honorários é a interferência de terceiros. Com o avanço tecnológico, as pessoas passaram a ter acesso a um volume de informação muito superior ao de poucos anos atrás, difundido por plataformas como WhatsApp, YouTube, TikTok, Facebook, Instagram e Kwai. Nesse ambiente digital, o cliente muitas vezes compreende inicialmente a estratégia adotada para o seu caso concreto, mas recebe, em seguida, informação externa que altera essa compreensão. É o caso, por exemplo, do cliente que aguarda benefício por incapacidade em razão de determinada patologia e se depara com conteúdo divulgado em rede social afirmando que o uso de determinado medicamento, por si só, já asseguraria o direito ao benefício. Instala-se, então, um ciclo prejudicial à relação entre advogado e cliente, no qual este passa a questionar a técnica empregada e a capacidade profissional do patrono.

Essa interferência externa, promovida por vídeos, publicações e materiais compartilhados em redes sociais, integra hoje a realidade da advocacia previdenciária e deve ser objeto de previsão contratual expressa, esclarecendo ao cliente que informações genéricas veiculadas nessas plataformas não substituem a análise técnica individualizada do caso concreto. A ausência dessa previsão tem levado, na prática, ao rompimento antecipado de contratos motivado por dúvidas infundadas quanto à capacidade de execução do advogado, razão pela qual essa cláusula de esclarecimento funciona como instrumento de proteção da relação contratual.

9. TESES JURÍDICAS DE RISCO

Merece também atenção, na previsão contratual, o tratamento das teses jurídicas de risco eventualmente manuseadas pelo escritório. Teses são construções jurídicas que ainda não encontraram fundamentação técnica e legal consolidada, mas que têm viabilidade de sustentação argumentativa. Importa destacar que a tese não é uma invenção, mas uma criação jurídica: a alegação encontra fundamento jurídico válido, decorrente de interpretação, sem que se extrapolem os limites legais.

Ao tratar de tese jurídica com o cliente, é essencial que o advogado deixe claro que não se trata de direito já reconhecido, e que a adesão ao contrato pressupõe a ciência de que se está diante de uma construção jurídica passível de acolhimento ou não pelo Poder Judiciário ou pela via administrativa. Com o decurso do tempo, é comum que o cliente passe

a compreender a tese como direito já constituído, direcionando eventual insatisfação ao advogado. Por essa razão, a delimitação contratual clara do que constitui tese jurídica é medida indispensável de transparência e de proteção recíproca.

10. DESISTÊNCIA DO CLIENTE E DIVISÃO POR FASES DO PROCESSO

É igualmente importante que o contrato preveja a hipótese de desistência do cliente em relação à ação, que pode ocorrer por diversos motivos, sendo recomendável que as fases do processo estejam bem definidas contratualmente. Assim, o cliente que tenha pactuado honorários exitosos e venha, posteriormente, a se retirar do processo permanece vinculado ao pagamento proporcional ao trabalho já realizado. A definição do percentual devido em cada fase processual assegura ao advogado, que empreendeu estudo, organização interna e estrutura de equipe na condução do caso, a justa remuneração pelo serviço efetivamente prestado até o momento da desistência.

11. QUANTITATIVO DE CONSULTAS E TRANSPARÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Outro ponto relevante refere-se à transparência na prestação de informações ao cliente ao longo da tramitação do processo administrativo ou judicial, que costuma se estender por período considerável. É recomendável que o contrato preveja periodicidade objetiva para a atualização do cliente sobre o andamento do processo, seja semanal, quinzenal ou mensal, bem como sempre que sobrevier decisão relevante, como deferimento, indeferimento ou julgamento de recurso.

A ausência dessa previsão pode gerar demanda excessiva de atendimentos presenciais, comprometendo o fluxo de trabalho do escritório. Embora o cliente tenha direito a ser informado sobre o seu processo, a organização contratual da periodicidade dessa comunicação concilia o direito à informação com a viabilidade operacional da prestação do serviço, sendo elemento relevante na redação do instrumento contratual.

12. CAPACIDADE POSTULATÓRIA E CUIDADOS NA CONTRATAÇÃO

Outro aspecto intimamente relacionado à fixação dos contratos de honorários é a capacidade postulatória do contratante. Muitas vezes lida-se com pessoas idosas ou sem plena capacidade de tomada de decisões, sendo importante que o advogado esteja atento a esses elementos quando

da eventual necessidade de tutela, curatela ou termo de decisão apoiada, avaliando se o cliente possui, de fato, capacidade estrutural e cognitiva para pactuar o contrato. É recomendável verificar previamente elementos que confiram ao advogado a convicção de que o contrato será cumprido, evitando ser surpreendido posteriormente por familiares que aleguem ausência de capacidade do contratante, seja porque este é absolutamente incapaz, relativamente incapaz, seja porque a incapacidade para autorrepresentação se instalou durante a vigência do contrato.

É importante, portanto, que o advogado esteja atento a essas questões desde a redação do contrato, fazendo a previsão contratual adequada, de modo a assegurar validade jurídica ao ajuste e evitar dissabores futuros.

13. FATOS SUPERVENIENTES QUE IMPACTAM O CONTRATO DE HONORÁRIOS FIRMADO

A dinâmica dos processos judiciais, especialmente aqueles que envolvem liquidação de sentença previdenciária, frequentemente é marcada pelo surgimento de fatos supervenientes, isto é, acontecimentos novos e relevantes que surgem após o início do processo e que alteram a realidade econômica. Esses fatos não existiam quando a demanda foi proposta ou não havia o conhecimento de tal situação, seja pela omissão ou por ausência de indagação quando da entrevista inicial, mas passam a influenciar e impactar diretamente o cumprimento da decisão.

No contexto da penhora no rosto dos autos em ações previdenciárias, os fatos supervenientes assumem papel decisivo e com repercussão. A penhora, que já é um instrumento sensível por atingir valores destinados à subsistência do devedor, torna-se ainda mais complexa quando novos elementos surgem no curso do processo.

Entre os casos mais relevantes, estão aqueles relacionados a dívidas de natureza alimentar, dívidas não alimentares, créditos trabalhistas e descontos de empréstimos, especialmente consignados. Cada uma dessas categorias possui impacto distinto na ordem de preferência e na possibilidade de penhora.

As dívidas alimentares, por sua natureza essencial, têm prioridade absoluta e podem justificar a relativização da impenhorabilidade de salários, aposentadorias e outros rendimentos. Já as dívidas não alimentares, como empréstimos bancários ou obrigações civis, embora não tenham a mesma prioridade, podem comprometer significativamente a renda do devedor, afetando sua capacidade de cumprir outras obrigações.

Os créditos trabalhistas, por sua vez, também têm proteção especial, dada sua relação direta com a subsistência do trabalhador. Quando surgem no curso do processo, podem alterar a ordem de pagamento e influenciar diretamente a viabilidade da penhora.

Esses fatos não impactam apenas a execução ou a liquidação da sentença, mas também o contrato de honorários advocatícios. Como o contrato é firmado com base em uma realidade econômica inicial, qualquer alteração significativa, como penhora de aposentadoria, surgimento de nova dívida alimentar, bloqueio de valores no processo ou redução da renda do cliente, pode afetar a forma de pagamento, o valor efetivamente recebido pelo advogado ou até a exigibilidade dos honorários.

Assim, estas ocorrências podem justificar a revisão do contrato, a adequação da forma de pagamento, a reserva de honorários no processo ou a demonstração de que a nova realidade financeira do cliente inviabiliza o cumprimento imediato da obrigação contratual.

Em síntese, a análise de tais fatos é indispensável para compreender a complexidade da penhora em processos previdenciários e seus reflexos na relação contratual entre advogado e cliente. Eles representam a interseção entre a proteção da subsistência, a efetividade da execução e a preservação do direito aos honorários, exigindo do operador do direito atenção constante às mudanças que surgem no decorrer da demanda.

O art. 833, inciso IV, do Código de Processo Civil determina que salários, vencimentos e aposentadorias não podem ser penhorados, exceto na situação prevista no § 2º do mesmo artigo. O Superior Tribunal de Justiça, porém, admite de forma excepcional que essa proteção seja flexibilizada, inclusive para dívidas que não tenham natureza alimentar, desde que a medida não comprometa uma vida digna para o devedor e sua família.

14. HONORÁRIOS NAS AÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Os benefícios previdenciários, ao se renovarem mês a mês, visto que seu modo de cumprimento é de trato sucessivo, com obrigação contínua e vitalícia, a fim de evitar conflitos interpretativos na base de cálculo e marco temporal, requerem que o contrato seja redigido de forma a ser o mais claro, acessível e específico possível, até mesmo com a diferenciação dos honorários contratuais e honorários sucumbenciais, se estão sendo fixados em percentual sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido, sobre o valor atualizado dado à causa. Importante destacar que a Súmula 111 do STJ, estabelece que, nas ações previdenciárias, os

honorários de sucumbência devem ser calculados somente sobre as parcelas vencidas até a data da sentença, e não sobre as parcelas que continuam vencendo depois dela.

O Tema 1105 do Superior Tribunal de Justiça fixou entendimento definitivo sobre a manutenção da Súmula 111 do STJ após a vigência do Código de Processo Civil de 2015, pois a controvérsia girava em torno da possibilidade de o novo CPC ter revogado tacitamente a súmula, especialmente porque o art. 85 trouxe novas regras sobre honorários advocatícios, contudo, o STJ decidiu que esta permanece plenamente eficaz, reafirmando que, nas ações previdenciárias, os honorários advocatícios de sucumbência devem incidir apenas sobre as parcelas vencidas até a data da sentença, excluindo-se as prestações que continuam vencendo posteriormente, por se tratar de benefício de trato sucessivo.

Segundo o Tribunal, o art. 85, § 4º, II, do CPC/2015 não altera a base de cálculo dos honorários, mas apenas disciplina o momento de sua fixação, e assevera que não há incompatibilidade entre o novo código e a súmula, que continua a cumprir sua função de evitar que a remuneração do advogado dependa da duração do processo ou da continuidade do benefício previdenciário, por entender que poderia haver conflito de interesse no resultado útil do processo.

A tese firmada no Tema 1105 reforça a necessidade de segurança jurídica e uniformidade na fixação dos honorários nas demandas previdenciárias, preservando o equilíbrio entre a remuneração do advogado e a natureza alimentar das prestações recebidas pelo segurado.

O Conselho Federal da OAB reforça que os honorários advocatícios nas ações previdenciárias têm natureza alimentar, constituindo verba essencial à subsistência do profissional e, portanto, merecem proteção jurídica equivalente àquela conferida aos próprios benefícios previdenciários.

As diretrizes do CFOAB orientam que os honorários contratuais devem ser fixados de forma proporcional ao trabalho desempenhado, observando-se a complexidade da demanda, o tempo de tramitação e o impacto social do benefício requerido.

Além disso, o Conselho destaca que, nas ações de concessão ou revisão de benefícios, é legítima a contratação por percentual sobre os valores atrasados, desde que respeitados os limites éticos e a transparência com o cliente. O CFOAB também enfatiza que os honorários sucumbenciais pertencem exclusivamente ao advogado, sendo incompatível qualquer tentativa de redução, compensação ou limitação que comprometa

sua natureza alimentar, especialmente em demandas de trato sucessivo. Assim, a orientação institucional converge com o entendimento do STJ ao reconhecer que a remuneração do advogado deve ser preservada, garantindo segurança jurídica e valorização da advocacia previdenciária.

Em cada Estado há uma tabela estabelecida pela Seccional da OAB com valores mínimos e máximos dos honorários que servem de marco para afastar o aviltamento da profissão, evitar excessos e esclarecer sobre as vantagens alcançadas para o cliente.

A formalização com regras claras, compreensíveis e legais diminui as possibilidades de conflitos quanto ao valor dos honorários previamente contratados, mas não eliminam totalmente eventual discussão que possa surgir ao final do processo, sendo a prestação de contas alicerçada no contrato firmado, a proteção em face de questionamentos sobre os valores cobrados e ainda sobre as implicações do resultado da demanda com repercussões financeiras para o cliente no caso de uma improcedência do pedido.

15. PROJETO DE LEI 4.830/2020

O Projeto de Lei n. 4.830/2020, atualmente aguardando apreciação pelo Senado Federal, propõe uma alteração no art. 115 da Lei n. 8.213/1991 ao autorizar o desconto de honorários advocatícios diretamente do benefício previdenciário, desde que haja autorização expressa do segurado. A iniciativa, apresentada em 06/10/2020 por diversos parlamentares, busca conferir maior segurança jurídica à remuneração dos advogados que atuam em demandas previdenciárias, especialmente em processos administrativos e judiciais. As comissões temáticas da Câmara, Seguridade Social e Família e Constituição e Justiça e de Cidadania, aprovaram substitutivos e a redação final do texto, reconhecendo a legitimidade da medida e sua compatibilidade com a natureza alimentar tanto dos benefícios previdenciários quanto dos honorários advocatícios. Ao permitir que o pagamento dos honorários seja realizado de forma direta e regulamentada, o PL 4830/2020 reforça a proteção do trabalho do advogado e contribui para a transparência e equilíbrio nas relações contratuais entre segurados e profissionais da advocacia previdenciária. E, uma vez aprovado e convertido em lei, a necessidade da autorização expressa por parte do segurado para que o desconto possa ocorrer, reforça a importância do contrato de honorários para a advocacia previdenciária.

16. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica dos honorários advocatícios, da vedação romana ao reconhecimento como verba de natureza alimentar no ordenamento brasileiro, revela que a remuneração do advogado sempre esteve em tensão entre a liberdade de contratar e a necessidade de proteção da parte mais vulnerável da relação. Na advocacia previdenciária, essa tensão se acentua diante do perfil da clientela, frequentemente composta por idosos, pescadores, trabalhadores rurais e pessoas em situação de vulnerabilidade social, e diante da própria dinâmica processual da matéria, marcada pela tutela de urgência e pela recuperação de valores retroativos.

A composição remuneratória, sob a forma de honorários mistos, os critérios objetivos de cálculo e transparência, e os limites impostos pela boa-fé objetiva, pela vedação a cláusulas abusivas em contratos de adesão e pela atenção à capacidade postulatória do contratante, somam-se, na contemporaneidade, a desafios adicionais como a interferência de informações externas veiculadas em redes sociais e a necessidade de delimitação clara das teses jurídicas de risco. Conclui-se que o contrato de honorários previdenciários, embora amparado pela liberdade contratual do art. 421 do Código Civil e pelo direito aos honorários convencionais assegurado pelo art. 22 da Lei n. 8.906/1994, opera sob regime jurídico especial, cujas exigências de composição criteriosa, transparência e cuidado redacional constituem condições de validade e de efetividade do instrumento contratual, resguardando tanto o cliente quanto o próprio advogado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994*. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jul. 1994.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. *Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera dispositivos legais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n. 4.830/2020*. Ficha de tramitação. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263840. Acesso em: 18 ago. 2026.

CONSELHO FEDERAL DA OAB. *Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil*. Brasília: OAB, 2015.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Seção). Tema Repetitivo n. 979. *Recurso Especial n. 1.381.734/RN*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 10 abr. 2021, acórdão publicado no DJe de 23 abr. 2021.

5

A ALTA A PEDIDO NA APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE: UM OUTRO LIMBO JURÍDICO PREVIDENCIÁRIO

*Carlos Alberto Pereira de Castro**
*Vera Rejane Veleda Machado da Roza***

1. INTRODUÇÃO

A aposentadoria por incapacidade permanente – denominação atribuída pela Emenda Constitucional n. 103/2019 à clássica aposentadoria por invalidez – constitui uma das principais prestações substitutivas do rendimento do trabalho no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme disciplinado no art. 42 da Lei n. 8.213/1991 (Brasil, 1991). O benefício destina-se a prover a subsistência das pessoas seguradas que, em razão de enfermidade ou acidente, forem consideradas pela perícia médica incapazes e insuscetíveis de reabilitação profissional para o exercício de atividade que lhes garanta o sustento. Tradicionalmente, a prática administrativa e a cultura jurídica brasileira enxergaram a concessão dessa benesse como um selo de incapacidade irreversível e afeto a um afastamento definitivo (Castro; Lazzari, 2026).

Todavia, a dinâmica social e as possibilidades abertas pelo avanço da medicina, da educação, das tecnologias assistivas e da reorientação profissional revelam que a incapacidade permanente não significa

* Juiz do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região (TRT-12). Presidente da Associação dos Magistrados do Trabalho da 12ª Região (AMATRA 12). Doutor em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Coautor do *Manual de direito previdenciário* (29. ed., Forense, 2026).

** Advogada inscrita na OAB/SC n. 75.821. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade Cândido Mendes. Pessoa com deficiência visual e sujeito da pesquisa do estudo de caso empírico.

imperativamente a inércia vitalícia das pessoas. Ciente disso, a Instrução Normativa INSS n. 128/2022 disciplinou, nos arts. 332 a 334, o procedimento de cessação da aposentadoria por incapacidade permanente por iniciativa da própria pessoa, figura denominada na prática administrativa como 'Alta a Pedido' (Brasil, 2022). Segundo a referida Instrução Normativa, o segurado que se julgar apto a retornar à atividade deve requerer nova avaliação médico-pericial perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Caso seja constatada a recuperação, o benefício é cessado, com a eventual concessão das chamadas mensalidades de recuperação, previstas no art. 333 para esta hipótese, que são devidas pelos prazos estabelecidos no RGPS ainda que simultaneamente ao pagamento de retribuição por uma ocupação laboral.

Entretanto, a aplicação prática desse instituto tem gerado um grave impasse que exige precisa delimitação teórica: o 'limbo jurídico previdenciário da Alta a Pedido'. Na dogmática trabalhista e previdenciária, a expressão 'limbo jurídico' (ou limbo trabalhista-previdenciário) ficou consagrada para designar uma hipótese bastante específica: a situação em que a perícia do INSS atesta a alta médica (ainda que pelo mecanismo da "alta programada") de um segurado em gozo de auxílio por incapacidade temporária (ou aposentadoria por incapacidade permanente) e o declara apto ao trabalho, porém, ao se reapresentar à empresa, o médico do trabalho do empregador (ou o próprio empregador, por seus prepostos) o considera inapto para o exercício de suas funções habituais. Nesse limbo clássico, o trabalhador fica desprovido de benefício previdenciário (cessado pelo INSS) e sem salário (recusado pelo empregador), sobrecarregando a Justiça do Trabalho na fixação da responsabilidade trabalhista do empregador pelo pagamento dos salários do período de alheamento (Castro, Lazzari, 2026).

Diferentemente do caso clássico, o limbo jurídico previdenciário derivado da Alta a Pedido tem natureza jurídica autônoma e dinâmica diversa. Trata-se de uma espécie de limbo estritamente previdenciário e institucional. O indivíduo aposentado por incapacidade permanente que se sente apto a voltar a exercer atividade remunerada investiu por conta própria em sua requalificação profissional ou acadêmica, desenvolveu novas habilidades compatíveis com suas limitações e, então, busca voluntariamente regularizar sua situação perante a Autarquia Previdenciária. Nesse instante, em vez de encontrar uma rede pública acolhedora e uma forma de transição conforme lhe faculta a legislação, o segurado é tragado por um limbo caracterizado: (1) pela ameaça desproporcional de cobrança retroativa a título de repetição de indébito (como se a aposentadoria antes

concedida tivesse sido uma fraude), (2) pela recusa administrativa injustificada na concessão da mensalidade de recuperação (em uma atitude flagrantemente *contra legem*) e (3) pela invisibilidade do referido direito nos registros estatísticos da Previdência.

Aprofunda esse quadro de incoerência sistêmica o tratamento assimétrico conferido pelo ordenamento jurídico ao segurado comum em contraste com os agentes políticos municipais. Enquanto o cidadão que busca a advocacia ou outra profissão intelectual requalificada após ser acometido por deficiência física enfrenta o fantasma da supressão sumária de renda e da devolução de proventos, a jurisprudência sumulada e consolidada autoriza que o aposentado por incapacidade permanente exerça o mandato de Vereador e receba integralmente seus subsídios parlamentares cumuladamente com a aposentadoria (Ibrahim, 2025).

Para examinar o fenômeno em sua concretude, o presente artigo adota a metodologia dogmático-normativa, o levantamento documental das bases estatísticas oficiais da Previdência Social e o estudo de caso empírico de advogada com deficiência visual total e irreversível. Esta, após formar-se em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e inscrever-se na OAB/SC, submeteu-se voluntariamente à perícia do INSS para requerer alta do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente, defrontando-se com a recusa do adimplemento da mensalidade de recuperação.

Ao final, o trabalho formula propostas hermenêuticas e uma tabela de transição incentivada escalonada (24 a 48 meses), demonstrando que o estímulo ao retorno seguro e regular do segurado ao mercado de trabalho é perfeitamente compatível com o equilíbrio atuarial e a justiça social.

2. A ALTA A PEDIDO COMO ESPÉCIE AUTÔNOMA DE LIMBO JURÍDICO PREVIDENCIÁRIO

Para a exata compreensão da matéria, torna-se imprescindível estabelecer a distinção entre a figura tradicional do limbo trabalhista-previdenciário e a espécie autônoma aqui investigada. O limbo jurídico clássico ocorre, em regra, na vigência ou na cessação de benefícios por incapacidade temporária (ou permanente) de segurados empregados. Configura-se mediante um conflito de entendimentos: o INSS cessa o benefício (ou estabelece o prazo de cessação pelo mecanismo conhecido como "alta programada", previsto nos §§ 8º, 9º e 10 do art. 60 da Lei n. 8.213/1991, incluídos pela Lei n. 13.457/2017), ao passo que o médico do trabalho da empresa, no exame de retorno, atesta a inaptidão do empregado, impedindo seu reingresso no

posto de trabalho. Cria-se um vácuo em que o indivíduo permanece sem proteção previdenciária e sem remuneração do emprego, situação em que a jurisprudência pacificada do Tribunal Superior do Trabalho (TST) impõe ao empregador o dever de pagar os salários, por ser o responsável pela gestão dos riscos do negócio e pela readaptação da função.

A Alta a Pedido, por sua vez, diante da forma como o INSS lida com a questão, gera uma modalidade diversa: o limbo jurídico previdenciário institucional. Trata-se de uma patologia normativa que afeta não a relação empregatícia em si, mas a relação jurídica previdenciária entre o segurado e o INSS.

O ponto de partida do problema não é uma cessação de benefício por incapacidade *ex officio* pelo INSS, mas a iniciativa voluntária da pessoa aposentada por incapacidade permanente que adquire por esforço individual novas competências acadêmicas ou profissionais compatíveis com sua condição.

Ao buscar regularizar sua situação junto ao INSS mediante requerimento de perícia (art. 332 da IN n. 128/2022), o segurado é confrontado com a rígida postura da Autarquia, que tende a tratar a conduta como indício de cura desde muito tempo antes da iniciativa ou, pior, a suspeita de fraude aos cofres públicos. Sob a ameaça de cessação sumária do benefício e de cobrança administrativa para devolução de todas as parcelas percebidas durante os anos de recebimento do benefício, pode se criar um 'efeito-trava', em que o aposentado prefere ocultar sua requalificação e manter-se na inatividade.

Mesmo quando o segurado cumpre com transparência o trâmite pericial da Alta a Pedido, corre-se o risco de ver negado o pagamento automático da mensalidade de recuperação disciplinada no art. 333 da IN n. 128/2022 (que disciplina o art. 47 da Lei n. 8.213/1991), condicionando a fruição do direito de transição a novos e custosos requerimentos administrativos.

O limbo em comento é alimentado pelo completo apagamento estatístico desse instituto nos relatórios institucionais da Previdência Social.

Para fundamentar empiricamente a invisibilidade do instituto, realizou-se auditoria exaustiva sobre os Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) compreendidos entre os anos de 2021 e 2026 (com atenção especial às edições de fechamento anual de dezembro e aos relatórios mais recentes de junho de 2026) (Brasil, 2026), bem como sobre os Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS) referentes aos exercícios de 2020 a 2025 (Brasil, 2025a, 2025b).

A análise documental revelou que, a despeito do detalhamento dos relatórios, os quais segregam cessações por óbito, por limite de idade, por retorno voluntário sem perícia e por decisões judiciais, não existe uma única tabela ou indicador destinado a contabilizar os casos de Alta a Pedido deferidos ou indeferidos no RGPS. Em suma, o Estado brasileiro desconhece por completo a quantidade de aposentados por incapacidade permanente que postulam a desvinculação do benefício para o reingresso regular no trabalho, demonstrando que a Alta a Pedido permanece como um instituto normativamente previsto, contudo estatisticamente invisível.

3. ESTUDO DE CASO EMPÍRICO: A REQUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA VISUAL E A BARREIRA DA MENSALIDADE DE RECUPERAÇÃO

Os contornos práticos e dramáticos do limbo jurídico previdenciário da Alta a Pedido revelam-se com nitidez na análise empírica do caso concreto vivenciado pela coautora Vera Rejane Veleda Machado da Roza. A segurada foi aposentada por incapacidade permanente no âmbito do RGPS após ter sido acometida por cegueira total e irreversível, condição que inviabilizou o exercício de suas atividades profissionais pregressas naquela ocasião.

Diante da ausência de programas públicos efetivos de reabilitação promovidos pelo INSS para a sua condição, a segurada empreendeu percurso autônomo de qualificação acadêmica. Graduou-se no curso de Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) no ano de 2023. Na sequência, logrou aprovação no Exame de Ordem e prestou o compromisso institucional perante a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Santa Catarina (OAB/SC) em julho de 2025, recebendo a devida inscrição profissional.

Ao agir com estrita boa-fé e lealdade às normas previdenciárias, a segurada formalizou perante o INSS o pedido de realização de nova avaliação médico-pericial para obter a alta voluntária, nos termos do art. 332 da IN n. 128/2022. A perícia médica federal foi realizada em 10 de junho de 2025, oportunidade em que se atestou a capacidade laboral para o exercício da advocacia – atividade de índole intelectual plenamente viável com a utilização de *softwares* leitores de tela e tecnologias assistivas, concluindo pela alta previdenciária.

Ocorre que, conquanto preenchidos todos os pressupostos legais previstos no art. 47 da Lei n. 8.213/1991 e no art. 333 da IN n. 128/2022, a

Autarquia previdenciária recusou a concessão automática da mensalidade de recuperação. Para além disso, a administração autárquica negou o adimplemento dos proventos proporcionais relativos aos primeiros dez dias do mês de junho de 2025 (período anterior à realização do ato pericial), impondo à segurada o ônus de deflagrar novo processo administrativo para reaver verbas de inconteste natureza alimentar.

O estudo de caso, portanto, evidencia o equívoco conceitual praticado: o INSS tratou a conquista do diploma acadêmico e a inscrição na OAB como se fossem prova de recuperação biológica ou de falsidade da incapacidade, ao desconsiderar que a cegueira permaneceu em condição idêntica e inalterada. A segurada não foi curada; ela superou as barreiras atitudinais e arquitetônicas por meio da requalificação. Ao negar o pagamento de ofício da mensalidade de recuperação, o sistema pune o segurado transparente e desencoraja de forma veemente a reinserção profissional das pessoas com deficiência.

4. FUNDAMENTOS NORMATIVOS E CONSTITUCIONAIS: O CONTRAPONTO DO TRATAMENTO DADO AO EXERCÍCIO DE MANDATO ELETIVO

A superação dogmática do limbo previdenciário da Alta a Pedido exige a reinterpretação do sistema protetivo sob o prisma da Constituição Federal de 1988 e dos diplomas internacionais ratificados pelo Brasil. O texto constitucional erige a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho a fundamentos da República (art. 1º, incisos III e IV), determinando, no art. 203, inciso IV, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (Brasil, 1988).

No plano internacional, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU (Decreto n. 6.949/2009), dotada de equivalência constitucional (art. 5º, § 3º, CF/88), estabelece em seu art. 27 o direito das pessoas com deficiência ao trabalho em igualdade de oportunidades (Organização das Nações Unidas, 2006). A Convenção consagrou o 'Modelo Social da Deficiência', segundo o qual a deficiência não resulta de uma limitação anatômica individual, mas da interação entre impedimentos de longo prazo e as barreiras sociais que obstaculizam a participação plena na sociedade. No mesmo sentido orientam-se a Convenção n. 159 da OIT (Organização Internacional do Trabalho, 1983) e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015) (Brasil, 2015).

Sob essas diretrizes de estatura constitucional, a aposentadoria por incapacidade permanente não pode ser interpretada como uma interdição civil ou como vedação ao desenvolvimento de aptidões intelectuais. Exigir que o segurado requalificado por esforço próprio renuncie abruptamente a qualquer suporte financeiro de transição ou viva sob o sobressalto constante da repetição do indébito representa uma afronta direta aos princípios da isonomia material, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

A incongruência do sistema previdenciário alcança o ápice quando se contrapõe a severidade imposta ao trabalhador comum com a benevolência reservada aos agentes políticos municipais. A jurisprudência pacífica e as normas internas da Previdência admitem que o segurado em gozo de aposentadoria por incapacidade permanente exerça o mandato eletivo de Vereador, percebendo cumulativamente os proventos do benefício previdenciário e os subsídios parlamentares pagos pela Câmara Municipal (Ibrahim, 2025). A tese jurisprudencial fundamenta-se no argumento de que o exercício de mandato político tem natureza de múnus público, não configurando vínculo empregatício laboral e não exigindo capacidade física integral.

Configura patente contradição hermenêutica e violação ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF/88) permitir que um aposentado por incapacidade exerça o múnus parlamentar editando leis, participando de sessões e recebendo subsídios integrais sem perder a aposentadoria, e, simultaneamente, proibir que outra pessoa aposentada pela mesma espécie, após anos de dedicação acadêmica, exerça a advocacia ou outra profissão intelectual adaptada. Se a atividade parlamentar é compatível com a aposentadoria por incapacidade devido à sua natureza predominantemente intelectual e política, a exata mesma lógica deve amparar os segurados que exercem atividades intelectuais privadas, assegurando-lhes, no mínimo, um regime de transição incentivado e protegido.

5. FUNDAMENTAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E PROPOSTA DE TRANSIÇÃO INCENTIVADA ESCALONADA

A reestruturação da Alta a Pedido não se justifica apenas no plano dos direitos fundamentais, mas também sob o aspecto econômico-atuarial da Seguridade Social. Segundo dados consolidados do Anuário Estatístico da Previdência Social, o RGPS mantém uma folha mensal de pagamentos que ultrapassa R$ 71 bilhões, com mais de 39 milhões de benefícios ativos (Brasil, 2025a). As aposentadorias por incapacidade

permanente representam compromissos financeiros de longuíssimo prazo para os cofres públicos, despendendo recursos vitalícios que frequentemente se convertem em pensões por morte.

Ao manter o segurado encarcerado no limbo da inatividade diante da ameaça de punições financeiras, a Previdência Social gera um duplo prejuízo econômico: arca com o pagamento do benefício por décadas e deixa de arrecadar as contribuições previdenciárias que seriam geradas pelo trabalho formal do indivíduo requalificado. A atual sistemática estimula a dependência permanente do Estado e um retorno ao trabalho com viés de informalidade.

Para solucionar o problema e harmonizar a dignidade do segurado com a sustentabilidade atuarial do RGPS, propõe-se a reformulação legislativa da Alta a Pedido, instituindo o modelo da 'Transição Incentivada Escalonada'. Por essa proposta, ao requerer a alta voluntária para o reingresso no trabalho, o segurado não terá seu benefício suspenso sumariamente, mas ingressará em um período de transição protegida durante o qual receberá, *ex officio*, o benefício integral concomitantemente com a remuneração de seu trabalho, efetuando as devidas contribuições ao RGPS.

A duração do período de transição protegida deve ser fixada de forma proporcional ao tempo de permanência no benefício, reconhecendo que o afastamento prolongado do mercado eleva substancialmente os custos de adaptação e as barreiras de reinserção:

a) Benefícios mantidos por menos de 5 anos: Período de transição protegida de 24 (vinte e quatro) meses de recebimento integral do benefício concomitantemente com o trabalho.
b) Benefícios mantidos entre 5 e 10 anos: Período de transição protegida de 36 (trinta e seis) meses de recebimento integral do benefício concomitantemente com o trabalho.
c) Benefícios mantidos por mais de 10 anos: Período de transição protegida de 48 (quarenta e oito) meses de recebimento integral do benefício concomitantemente com o trabalho.

Do ponto de vista financeiro-atuarial, a proposta apresenta balanço expressivamente positivo para a Previdência Social. Ao final do prazo de transição (24, 36 ou 48 meses), a Autarquia extingue definitivamente uma obrigação de prestação continuada que duraria até o óbito da pessoa. Simultaneamente, durante o período transitório, o sistema arrecada novas

contribuições incidentes sobre a renda do trabalho do segurado requalificado. O investimento temporário na transição converte-se em economia estrutural e permanente para o erário público, em prol da sustentabilidade do sistema.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo desenvolvido neste artigo demonstra que a Alta a Pedido na aposentadoria por incapacidade permanente, regulamentada pelos arts. 332 a 334 da IN INSS n. 128/2022, configura uma espécie autônoma de limbo jurídico previdenciário. Esta modalidade não se confunde com o limbo trabalhista-previdenciário clássico, derivado do conflito de laudos entre a perícia do INSS e a medicina do trabalho da empresa, mas constitui um limbo estritamente institucional, em que a iniciativa voluntária de requalificação do segurado é desencorajada pelo desamparo administrativo, pelo risco de cobrança de repetição do indébito e pela sonegação da mensalidade de recuperação.

A auditoria realizada nas fontes oficiais de dados estatísticos do Ministério da Previdência Social (BEPS e AEPS) confirmou a absoluta invisibilidade do instituto nos registros públicos, evidenciando a ausência de monitoramento estatal e a inexistência de políticas públicas voltadas à reinserção do aposentado por incapacidade.

O estudo de caso da advogada com deficiência visual irreversível que se requalificou autonomamente evidenciou a urgência de aplicar o Modelo consagrado na Convenção da ONU sobre o tema e na Lei Brasileira de Inclusão, superando a ultrapassada visão que confunde requalificação com cura médica.

Restou demonstrada a profunda assimetria que autoriza agentes políticos municipais (vereadores) a cumularem subsídios com aposentadoria por incapacidade permanente, enquanto não se confere o tratamento protetivo aos trabalhadores comuns que exercem atividades intelectuais e adaptadas e buscam a Alta a Pedido.

Por fim, conclui-se que a adoção da proposta de Transição Incentivada Escalonada (com prazos de 24 a 48 meses de recebimento concomitante do benefício e contribuição ao RGPS) representa a solução adequada para conferir segurança jurídica aos segurados, eliminar o espectro da repetição do indébito, promover a efetiva inclusão social da pessoa com deficiência e assegurar a sustentabilidade econômico-atuarial do sistema previdenciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. *Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999.* Aprova o Regulamento da Previdência Social. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 maio 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). *Instrução Normativa n. 128, de 28 de março de 2022.* Dispõe sobre normas e procedimentos relativos aos benefícios previdenciários. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 mar. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/inss. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. *Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.* Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2023*. Brasília: MPS, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2024*. Brasília: MPS, 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS*. Brasília: MPS, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/boletins-da-previdencia-social/2026/beps062026_final.pdf . Acesso em: 19 ago. 2026.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário.* 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Nova York, 2006. Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção n. 159*. Reabilitação profissional e emprego de pessoas com deficiência. Genebra, 1983. Disponível em: https://www.ilo.org. Acesso em: 18 dez. 2025.

6

DANO MORAL E MATERIAL DECORRENTE DO ATRASO NA ENTREGA OU REALIZAÇÃO DEFEITUOSA DO PPP E LTCAT

A intersecção dogmática e jurisprudencial entre o direito do trabalho e o direito previdenciário no âmbito do XX Congresso do IBDP

*Carlos Alberto Pereira de Castro**

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOGMÁTICA

O cenário contemporâneo dos Direitos Sociais impõe uma releitura integrada e sistêmica dos ramos do Direito do Trabalho e do Direito Previdenciário. Conquanto dotados de autonomia didático-científica e jurisdicional no ordenamento jurídico brasileiro, referidos ramos vinculam-se de forma umbilical, visto que a relação jurídica de emprego constitui o pressuposto primário da filiação compulsória ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). É no âmbito do contrato de trabalho que se perfectibilizam as condições fáticas de exposição aos agentes nocivos e se produzem as provas documentais indispensáveis à tutela protetiva do trabalhador.

No centro dessa intersecção encontra-se a aposentadoria especial – benefício constitucionalmente vocacionado a amortecer os impactos do trabalho prestado sob condições nocivas à saúde e à integridade física do segurado (art. 201, § 1º, II, CRFB/88). O reconhecimento desse direito previdenciário depende diretamente do adimplemento, pelo empregador, de

* Juiz do Trabalho no TRT da 12ª Região. Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa. Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Coautor do *Manual de direito previdenciário* (26. ed., Forense, 2023) e de *Direito do trabalho e previdência:* aspectos práticos (Forense, 2023). Presidente da Amatra 12. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) e Titular da Cadeira n. 20 da Academia Catarinense de Letras Jurídicas (ACALEJ). E-mail/Instagram: @profcastro.

deveres anexo-contratuais e regulamentares previstos nos arts. 57 e 58 da Lei n. 8.213/1991 e na Instrução Normativa INSS n. 128/2022, notadamente a elaboração e entrega fidedigna do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) e do Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT).

A negligência patronal – seja pela não entrega do formulário por ocasião do distrato ou mediante solicitação do obreiro, seja pela confecção eivada de incorreções, omissões ou dados contraditórios – desagua em sérios prejuízos. O trabalhador se vê diante da recusa do ente autárquico em conceder a aposentadoria especial ou computar a conversão do tempo especial em comum, sendo forçado a postergar sua inativação ou a aceitar proventos significativamente reduzidos. Surgem, assim, os pressupostos da responsabilidade civil do empregador por danos materiais e morais, tema central deste artigo apresentado ao XX Congresso do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP).

2. A NATUREZA JURÍDICA E O REGIME LEGAL DO PPP E DO LTCAT

2.1 O PPP como documento profissiográfico e instrumental de proteção social

Criado pela Lei n. 9.528/1997 e regulamentado pela Instrução Normativa INSS/DC n. 99/2003 (com exigência formal a partir de 01/01/2004), o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) constitui documento histórico-laboral individualizado do trabalhador. Ele reúne registros ambientais, resultados de monitoração biológica e dados administrativos de todo o período trabalhado em condições especiais. Conforme prevê o art. 284 da IN INSS n. 128/2022, a obrigatoriedade de emissão abrange os empregados, trabalhadores avulsos e cooperados vinculados a cooperativas de trabalho.

Com a implantação do PPP em meio digital (integrado ao eSocial a partir de 1º de janeiro de 2023), o preenchimento passou a ser exigido para a totalidade dos trabalhadores, independentemente da presença de agentes nocivos. O descumprimento do dever de entrega sujeita a empresa a penalidades administrativas (art. 284, § 5º, da IN 128/2022) e gera pretensão tutelável perante o Poder Judiciário nas seguintes hipóteses cabíveis:

> I – por ocasião da rescisão do contrato de trabalho ou da desfiliação da cooperativa, sindicato ou órgão gestor de mão de obra, com fornecimento de uma das vias para o trabalhador, mediante recibo;
>
> II – sempre que solicitado pelo trabalhador, para fins de requerimento de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais;

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

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

V – quando solicitado pelas autoridades competentes.

2.2 A responsabilidade do empregador em contratos extintos e períodos anteriores a 2004

É pacífico na jurisprudência trabalhista e previdenciária que a circunstância de o PPP ter sido exigido obrigatoriamente apenas a contar de 01/01/2004 não exime o empregador do dever de fornecê-lo relativamente a contratos de trabalho extintos antes dessa data. Nos termos da Instrução Normativa INSS n. 77/2015 (art. 260, § 1º), para o trabalho exercido até 31/12/2003 aceitam-se os antigos formulários (SB-40, DISES BE 5235, DSS-8030 e DIRBEN 8030), desde que emitidos contemporaneamente até aquela data. Caso a empresa tenha sido omissa no fornecimento dos formulários da época, recai o dever irrenunciável de confeccionar e fornecer o PPP abrangendo a totalidade do pacto laboral (TRT-3, ROT 0010439-41.2022.5.03.0018).

3. COMPETÊNCIA MATERIAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO E IMPRESCRITIBILIDADE

3.1 A competência constitucional trabalhista (art. 114, IX, CRFB/88)

A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho consolidou-se no sentido de que a Justiça do Trabalho detém competência material absoluta para processar e julgar ações entre empregado e empregador que envolvam o pedido de confecção, fornecimento ou retificação do PPP e LTCAT. Trata-se de obrigação de fazer fundada na relação de emprego e no contrato de trabalho, enquadrando-se com perfeição no art. 114, incisos I e IX, da Constituição Federal. O fato de o documento produzir reflexos perante o INSS não desnatura a natureza trabalhista da pretensão direcionada ao tomador de serviços.

3.2 Imprescritibilidade da pretensão declaratória e retificatória (TST, Tema 132 do IRR)

Uma das questões controvertidas por longo tempo dizia respeito à incidência da prescrição bienal ou quinquenal (art. 7º, XXIX, CRFB/88 e art. 11 da CLT) sobre a pretensão de retificação do PPP trazida após

anos do término do contrato de trabalho. A matéria foi pacificada pelo Tribunal Pleno do Tribunal Superior do Trabalho ao julgar o Incidente de Recursos Repetitivos no Tema 132 (Proc. n. 0000219-62.2024.5.12.0050, Rel. Min. Aloysio Silva Corrêa da Veiga, julgado em 16/05/2025):

TESE FIRMADA NO TEMA 132 DOS RECURSOS REPETITIVOS (TST)
A pretensão de retificação e entrega do Perfil Profissiográfico Previdenciário – PPP ostenta natureza meramente declaratória, não se submetendo à prescrição, nos termos do artigo 11, § 1º, da CLT.

A imprescritibilidade ampara-se no fato de que o PPP destina-se a fazer prova de fatos históricos vivenciados pelo obreiro junto à Previdência Social. O § 1º do art. 11 da CLT não se restringe às anotações em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), aplicando-se a qualquer documento vocacionado à prova perante o ente previdenciário (TST, Ag-AIRR 0010706-24.2019.5.03.0113; TRT-5, ROT 0000609-19.2023.5.05.0161; TRT-6, ROT 0001078-64.2023.5.06.0023).

4. PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO EMPREGADOR

A pretensão de reparação de danos decorrente do atraso ou preenchimento incorreto do PPP submete-se à teoria geral da responsabilidade civil moldada nos arts. 186 e 927 do Código Civil e no art. 223-G da CLT. A caracterização do dever de indenizar exige a demonstração inequívoca de três pressupostos fundamentais:

a) Conduta Ilícita: Caracteriza-se pela omissão na entrega do PPP no prazo legal/rescisório, pela recusa injustificada em confeccioná-lo, ou pelo fornecimento com incorreções (omissão de agentes nocivos, ausência de identificação dos responsáveis técnicos, divergência entre função e ambiente de trabalho, ou inserção de dados inconsistentes, como indicar profissional não habilitado para os registros ambientais). A omissão violenta o art. 58 da Lei n. 8.213/1991 e as Normas Regulamentadoras MTE/MTP.

b) Lesão (Dano): Consiste no indeferimento administrativo da aposentadoria especial pelo INSS, na concessão de benefício em modalidade diversa e menos vantajosa (como a aposentadoria programada com proventos reduzidos), no atraso da inativação, ou no sofrimento psíquico suportado pelo trabalhador impedido de usufruir o repouso merecido.

c) Nexo de Causalidade: Exige a demonstração de que o obstáculo à concessão ou ao cálculo correto do benefício previdenciário decorreu

diretamente da falha na documentação fornecida pelo empregador, que privou o INSS dos elementos técnicos aptos a reconhecer a especialidade do labor.

4.1 Marco inicial da prescrição reparatória e o princípio da *actio nata*

A despeito de a pretensão retificatória do PPP ser imprescritível (natureza declaratória), a pretensão condenatória de reparação por danos materiais e morais submete-se ao prazo prescricional. Aplica-se o princípio da actio nata em sua vertente subjetiva, segundo a qual a prescrição reparatória começa a fluir apenas da ciência inequívoca da lesão e da consolidação de seus efeitos na esfera jurídica do titular (conforme tese vinculante do Tema 183 do TST).

Em caso concreto apreciado pelo TST (AIRR 0000942-68.2021.5.17.0011, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, julgado em 25/08/2025), firmou-se que o termo inicial da prescrição para postular ressarcimento de danos materiais decorrentes do indeferimento da aposentadoria especial coincide com o trânsito em julgado da ação revisional ou concessória proposta na Justiça Federal. É nesse momento que se consolida, de forma definitiva, a lesão oriunda do PPP imprestável fornecido pela empresa. Idêntico entendimento prevalece nos Tribunais Regionais (TRT-21, Proc. 0001268-90.2025.5.21.0006, Rel. Maria Auxiliadora Barros de Medeiros Rodrigues, julgado em 24/06/2026).

5. DANOS MATERIAIS: CONFIGURAÇÃO, CÁLCULO E EXTENSÃO

5.1 A causa de pedir e o princípio da restituição integral

A condenação em danos materiais decorre da frustração do recebimento das prestações previdenciárias ou da percepção de proventos inferiores aos devidos. A causa de pedir ampara-se no prejuízo financeiro efetivo suportado pelo trabalhador em razão da conduta desidiosa do empregador. Nos termos dos arts. 186 e 927 do Código Civil c/c art. 223-G, V, da CLT, o *quantum* indenizatório deve corresponder à exata extensão do dano financeiro acumulado.

A apuração das perdas materiais envolve o cálculo detalhado das diferenças entre as parcelas que o segurado efetivamente percebeu e aquelas que teria auferido se a aposentadoria especial tivesse sido concedida na época oportuna (Renda Mensal Inicial – RMI simulada). A condenação abrange as parcelas vencidas e vincendas desde a Data de Entrada

do Requerimento (DER) indeferido até a efetiva implantação do benefício correto ou do novo PPP retificado (TST, AIRR 0000942-68.2021.5.17.0011; TRT-1, Proc. 0100536-26.2020.5.01.0079).

5.2 Reajuste da pensão indenizatória e a exigência de prova objetiva

Quando a reparação por dano material é fixada sob a forma de pensão mensal vitalícia correspondente à diferença entre a aposentadoria comum recebida e a especial devida, a jurisprudência preconiza que o valor nominal da pensão deverá observar os mesmos índices de reajuste aplicados pela Previdência Social aos benefícios previdenciários (TRT-3, Proc. 0010600-09.2020.5.03.0184, Rel. Lucas Vanucci Lins, julgado em 28/05/2024).

Todavia, cumpre destacar um importante alerta jurisprudencial: a reparação por danos materiais depende rigorosamente de comprovação objetiva do prejuízo financeiro suportado. Não basta a mera expectativa hipotética de direito ao benefício previdenciário. Se o empregado não demonstra que requereu a aposentadoria e teve seu pedido indeferido ou reduzido especificamente devido às falhas do PPP, o pedido material não prosperará (TRT-2, Proc. 1001562-65.2025.5.02.0003, Rel. Eliane Aparecida da Silva Pedroso, julgado em 29/04/2026).

6. DANOS MORAIS: A NATUREZA *IN RE IPSA* DA LESÃO

6.1 A afronta à integridade psíquica e ao planejamento de vida

O atraso injustificado ou a entrega incorreta do PPP configura dano moral *in re ipsa* (presumido), dispensando a produção de prova do abalo psíquico interno. A conduta ilícita do empregador atenta diretamente contra a dignidade da pessoa humana e a integridade psíquica do trabalhador (art. 1º, III, e art. 5º, V e X, da CRFB/88), haja vista a angústia de ver obstada a aposentadoria especial e o direito de afastar-se do ambiente nocivo à saúde após décadas de labor penoso.

O Tribunal Superior do Trabalho consolidou o entendimento de que a frustração em se ver privado do gozo do benefício previdenciário na ocasião oportuna ultrapassa o mero aborrecimento cotidiano, gerando o dever de indenizar:

> ATRASO NA ENTREGA DO PERFIL PROFISSIOGRÁFICO PREVIDENCIÁRIO (PPP). DANO MORAL *IN RE IPSA*. INDENIZAÇÃO DEVIDA... a frustração em se ver obstado o direito de gozar do benefício previdenciário e do tão esperado descanso propiciado pela aposentadoria, de fato, atenta

contra a integridade psíquica e bem-estar individual do Obreiro – bens imateriais que compõem seu patrimônio moral protegido pela Constituição -, ensejando a reparação moral. (TST, Ag-RR 1787-12.2013.5.20.0007, Rel. Min. Cláudio Mascarenhas Brandão, DEJT 19/06/2020; TST, RR-101866-47.2017.5.01.0052, Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado, DEJT 20/08/2021).

6.2 Dosimetria e não cumulação genérica dos pedidos

Na fixação do *quantum* indenizatório a título de danos morais, o julgador deve observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, considerando a gravidade da conduta empresarial (como a reiteração da recusa mesmo após ordem judicial ou desídia crônica), a extensão do dano e a capacidade econômica do ofensor (art. 223-G, § 1º, da CLT). O art. 223-F da CLT autoriza expressamente o pedido cumulativo de indenização por danos materiais e morais decorrentes do mesmo ato ilícito.

Ressalta-se a advertência da doutrina e jurisprudência: na elaboração da petição inicial, o advogado jamais deve postular os danos morais e materiais de forma unificada ou incluir ambos sob um único valor genérico. Devem ser formulados em pedidos distintos e fundamentados por causas de pedir próprias, sob pena de inépcia ou indeferimento parcial.

7. PROVA TÉCNICA E LIMITES DO PODER INSTRUTÓRIO

7.1 A prova pericial e o princípio da indivisibilidade documental

Nas ações em que se pleiteia a retificação do PPP/LTCAT, a realização de perícia técnica por Engenheiro de Segurança do Trabalho ou Médico do Trabalho (art. 195 da CLT e OJ SDI-1 n. 165) mostra-se indispensável quando controvertidas as condições ambientais. O *expert* não se encontra adstrito ao agente nocivo especificamente indicado na exordial. Aplicando-se por analogia a *ratio* da Súmula n. 293 do TST, o reconhecimento pericial de agente nocivo diverso do apontado na inicial não configura julgamento extra petita, estendendo-se essa lógica à determinação judicial de retificação do PPP (TST, Ag-AIRR 0010143-39.2022.5.03.0173).

Outrossim, a tese patronal de que o juízo estaria adstrito ao princípio da indivisibilidade da prova documental (art. 412, parágrafo único, do CPC) é rechaçada pelos Tribunais. O juiz e o perito técnico buscam a verdade real, podendo analisar criticamente a documentação acostada pela empresa (PGR, PCMSO, LTCAT) e determinar a retificação do PPP com base na realidade fática comprovada (TRT-6, ROT 0001078-64.2023.5.06.0023).

7.2 O uso de EPI eficaz e as teses dos tribunais superiores

A anotação no PPP quanto ao fornecimento de Equipamento de Proteção Individual (EPI) eficaz constitui ponto central de litígios. O entendimento jurisprudencial encontra-se balizado pelas seguintes diretrizes vinculantes:

1. Ruído: Nos termos do Tema 555 da Repercussão Geral do STF e da Súmula n. 9 da TNU, a declaração de eficácia do EPI não descaracteriza o tempo de serviço especial prestado com exposição ao agente nocivo ruído acima dos limites de tolerância.

2. Demais Agentes e Ônus da Prova (Tema 1090 do STJ): No julgamento do REsp 2080584/PR (DJe 22/04/2025), o STJ fixou a tese de que a anotação positiva no PPP sobre EPI eficaz descaracteriza, em princípio, a especialidade. O ônus de comprovar a ineficácia do EPI incumbe ao autor. Contudo, rebaixou-se o *standard* probatório: havendo dúvida razoável ou divergência quanto à real eficácia, a decisão deve ser favorável ao trabalhador (*in dubio pro operario*).

3. Falhas na Neutralização e Fichas de EPI: A mera entrega formal de EPI sem treinamento, sem substituição periódica adequada ou sem prova da efetiva neutralização não afasta a insalubridade nem descaracteriza o direito à retificação do PPP. A alegação patronal de desobrigação de guardar fichas de EPI por mais de 5 anos não prevalece sobre as normas de proteção à saúde do trabalhador (TRT-6, ROT 0001078-64.2023.5.06.0023).

8. ASPECTOS PROCESSUAIS RELEVANTES NAS DEMANDAS TRABALHISTAS

A tramitação das ações reparatórias e declaratórias envolvendo o PPP/LTCAT na Justiça do Trabalho engloba especificidades processuais que merecem destaque técnico:

a) Astreintes e Recuperação Judicial: A obrigação de fazer consistente no fornecimento/retificação do PPP autoriza a fixação de multa diária (*astreintes*) nos termos do art. 537 do CPC. A recuperação judicial do empregador não suspende a obrigação de entregar o PPP, pois o cumprimento do dever de fazer não afeta o patrimônio ou o plano de recuperação da empresa (TRT-18, AP 0011927-76.2024.5.18.0201).

b) Honorários Advocatícios por Equidade: Nas ações cujo pedido atine unicamente à obrigação de fazer (retificação de PPP) sem proveito econômico imediatamente mensurável, os honorários sucumbenciais devem ser arbitrados por apreciação equitativa (art. 85, § 8º, do CPC c/c art. 769

da CLT), afastando-se o percentual simples do art. 791-A da CLT (TST, Ag-RRAg 20342-81.2021.5.04.0641; TRT-12, ROT 0000245-40.2022.5.12.0047).

c) Sucumbência Recíproca e Pedidos Parciais (Tema 242 do TST): Ao julgar o IRR no Tema 242 (Proc. 0010333-93.2024.5.03.0023, Rel. Min. Aloysio Silva Corrêa da Veiga, julgado em 25/08/2025), o TST firmou a tese de que só há sucumbência recíproca quando julgado totalmente improcedente pelo menos um dos pedidos da inicial. Na procedência parcial de um mesmo pedido (ex.: deferimento de indenização por dano moral em valor inferior ao pleiteado), não incidem honorários sucumbenciais a cargo do reclamante.

9. SÍNTESE JURISPRUDENCIAL E TABELA COMPARATIVA

Para proporcionar uma visualização sistêmica e pragmática dos precedentes citados no artigo, sintetiza-se a orientação dos Tribunais na tabela a seguir:

Tema / Questão Jurídica	Tribunal / Tese Vinculante	Efeito Prático no Litígio
Prescrição da Retificação do PPP	TST – Tema 132 de IRR (Proc. 0000219-62.2024.5.12.0050)	Ação declaratória imprescritível (art. 11, § 1º, CLT).
Prescrição Reparatória (Actio Nata)	TST – Tema 183 de IRR e Ag-AIRR 0000942-68.2021.5.17.0011	Prazo flui da ciência da lesão (trânsito em julgado na JF).
Honorários na Sucumbência Parcial	TST – Tema 242 de IRR (Proc. 0010333-93.2024.5.03.0023)	Vedada condenação do autor se o pedido for acolhido em parte.
Eficácia do EPI e Ônus da Prova	STJ – Tema 1090 (REsp 2080584/PR)	Ônus do autor; dúvida resolve-se a favor do trabalhador.
Reenquadramento de Agente Nocivo	TST – Súmula 293 / Ag-AIRR 0010143-39.2022.5.03.0173	Perícia pode reconhecer agente diverso do exordial.
Dano Moral por Atraso/Erro no PPP	TST – Ag-RR 1787-12.2013 e RR 101866-47.2017	Dano moral *in re ipsa* decorrente da lesão à dignidade.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação pormenorizada das consequências jurídicas advindas do atraso ou da confecção defeituosa do PPP e LTCAT demonstra que o acesso pleno à justiça social exige a superação de visões compartimentadas do Direito. A integração hermenêutica entre as normas trabalhistas e previdenciárias é imperativo categórico para conferir eficácia vertical e diagonal aos Direitos Fundamentais Sociais.

A atuação desidiosa do empregador em cumprir obrigações documentais técnicas não pode ser encarada como mera infração administrativa. Trata-se de violação ostensiva do contrato laboral que impacta a vida do trabalhador, ceifando seu direito à inativação precoce ou reduzindo os meios necessários à sua subsistência digna. O Poder Judiciário Trabalhista, ao reafirmar sua competência absoluta, a imprescritibilidade da pretensão declaratória e a reparação integral dos danos morais (*in re ipsa*) e materiais, cumpre seu papel constitucional de pacificação e tutela da dignidade humana.

Em arremate, como destacado nas reflexões teóricas que norteiam esta produção acadêmica, o compromisso precípuo dos operadores do Direito reunidos no XX Congresso do IBDP deve ser a disseminação do conhecimento técnico qualificado e o combate irrestrito à desinformação – primeiro obstáculo ao acesso à Justiça. Nem tudo está perdido para o trabalhador prejudicado: demonstrado o liame causal e a conduta faltosa da empresa, resta garantida a restauração do direito e a recomposição plena dos prejuízos materiais e imateriais suportados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).* Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF.

BRASIL. *Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.* Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.* Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL. *Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999.* Aprova o Regulamento da Previdência Social. Brasília, DF.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Instrução Normativa INSS/PRES n. 128, de 28 de março de 2022.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 mar. 2022.

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

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). *Recurso Especial n. 2.080.584/PR (Tema 1090).* Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Primeira Seção. Julgado em 22/04/2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). *Recurso Especial n. 1.831.377/PR*. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Seção. Julgado em 09/12/2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 664.335/SC* (Tema 555). Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em 04/12/2014.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). *Incidente de Recursos Repetitivos (Tema 132).* Processo n. 0000219-62.2024.5.12.0050. Relator: Ministro Aloysio Silva Corrêa da Veiga. Tribunal Pleno. Julgado em 16/05/2025.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). *Incidente de Recursos Repetitivos (Tema 242).* Processo n. 0010333-93.2024.5.03.0023. Relator: Ministro Aloysio Silva Corrêa da Veiga. Tribunal Pleno. Julgado em 25/08/2025.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). *Agravo em Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n. 0000942-68.2021.5.17.0011*. Relatora: Ministra Kátia Magalhães Arruda. 6ª Turma. Julgado em 25/08/2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO (TRT-1). *Recurso Ordinário n. 0100536-26.2020.5.01.0079*. Relator: Gustavo Tadeu Alkmim. 1ª Turma. Julgado em 08/05/2026.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO (TRT-2). *Recurso Ordinário n. 1001562-65.2025.5.02.0003*. Relatora: Eliane Aparecida da Silva Pedroso. 1ª Turma. Julgado em 29/04/2026.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO (TRT-3). *Recurso Ordinário n. 0010600-09.2020.5.03.0184*. Relator: Lucas Vanucci Lins. 2ª Turma. Julgado em 28/05/2024.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 21ª REGIÃO (TRT-21). *Processo n. 0001268-90.2025.5.21.0006*. Relatora: Maria Auxiliadora Barros de Medeiros Rodrigues. 2ª Turma. Julgado em 24/06/2026.

7

A NOVA LEI DO CONTRATO DE SEGURO E O PLANEJAMENTO PREVIDENCIÁRIO, SECURITÁRIO E FINANCEIRO

*Carolina K. Krieger**

O progressivo envelhecimento da população brasileira traz desafios para o planejamento previdenciário, securitário e financeiro dos cidadãos.

A população no Brasil é de aproximadamente 212,5 milhões de habitantes, conforme se extrai dos dados do IBGE.

Em consulta aos dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), que é um estudo estatístico realizado pelo IBGE para investigar características socioeconômicas da população, apenas cerca de 29,3 milhões são aposentados e pensionistas, ou seja, apenas 13,8% dos habitantes. O Regime Geral conta com mais de 24,3 milhões de benefícios previdenciários de aposentadoria.[1]

No primeiro trimestre de 2026, o Brasil atingiu o número de 68,19 milhões de empregados contribuindo para a Previdência Social, dentre os quais se incluem trabalhadores formais e informais regularizados.[2]

---

* Professora Adjunta do Curso de Direito da Graduação e Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Analista Judiciária da Justiça Federal. Coordenadora da Pós-graduação da PUCPR em Direito Bancário, Securitário e Mercado Financeiro. Pesquisadora nas áreas de Direito Civil, Direito do Trabalho, Direito do Consumidor e Arte. Membro do Instituto de Estudos de Responsabilidade Civil (IBERC). Autora de livros sobre Arte e Direito.

1 IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 11 ago. 2026.

2 MOURA, Bruno de Freitas. CNN. *Brasil tem maior número de trabalhadores na previdência social desde 2012*. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/seu-bolso/meu-dinheiro/trabalho-previdencia-social-empregos-numero-recorde-brasil/. Acesso em: 11 ago. 2026.

Considerando o percentual por regiões no país, o Sul representa 17% e o Sudeste 14,6% e, portanto, são as que têm o maior número de aposentados e pensionistas.

Esses números refletem que houve um aumento dos trabalhadores em emprego formal.

A par disso, o IBGE também analisa o envelhecimento da população no Brasil.

A expectativa de vida do brasileiro chegou a uma média geral de 76,6 anos em 2024, segundo as Tábuas de Mortalidade divulgadas pelo IBGE, sendo 73,3 anos para os homens e 79,9 anos para as mulheres.[3]

A partir dos dados do IBGE, tem-se que o número de idosos, consideradas as pessoas com mais de 60 anos, no Brasil, ultrapassou o número de jovens na faixa etária de 15 a 24 anos.

Para 2029, a expectativa é de que o Brasil tenha mais pessoas com mais de 60 anos do que crianças até 14 anos, ou seja, os considerados absolutamente incapazes, segundo o Código Civil brasileiro.[4]

Em consulta aos dados do IBGE, constata-se que apenas 13,8% a 19% da população brasileira é assistida por benefícios do INSS, considerando apenas aposentadorias e pensões ou o total de benefícios emitidos.[5]

Diante de tal cenário, é inevitável considerar um aumento das pessoas preocupadas com seu planejamento previdenciário, securitário e financeiro visando à sua situação pessoal e familiar.

A população, ao envelhecer, tem um olhar mais sensível quanto às questões de planejamento pessoal e familiar.

Nada obstante isso, a população sequer tem ciência dos requisitos para concessão dos benefícios, tampouco sabe de sua própria situação perante a Previdência Social para obter, por exemplo, uma aposentadoria ou pensão.

Essa preocupação, sem dúvida, geralmente, evidencia-se quando se está próximo de cumprir os requisitos para ter acesso ao benefício e, nesses casos, surpresas podem surgir como falta de tempo de contribuição,

3 IBGE. Agência IBGE. Estatísticas Sociais. BELLO, Luís. *Expectativa de vida chega a 76,6 anos em 2024*. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45275-expectativa-de-vida-chega-a-76-6-anos-em-2024. Acesso em: 11 ago. 2026.

4 BRASIL. *Código Civil brasileiro*. Lei 10.406/02.

5 IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 11 ago. 2026.

lacunas contributivas, ausência de registros corretos sobre determinados períodos e dados sobre a renda. Tais fatos ensejam, na maioria das vezes, inúmeros dissabores como demora para lograr o benefício pretendido ou até a concessão com renda inferior ao que se esperava.

Nesse sentido, a respeito do planejamento previdenciário, securitário e financeiro, é mister desenhar alguns cenários, que são reveladores de casos práticos.

No primeiro caso a ser tratado, tem-se uma pessoa jovem e cujos requisitos, por exemplo, para concessão de aposentadoria por tempo de contribuição ainda demandam um tempo considerável. Nessa situação, sem dúvida, deve-se preocupar com um planejamento contributivo-financeiro e de investimento para garantir um benefício com uma renda que espelhe a que já recebia na ativa.

Portanto, é possível implementar, no futuro, um benefício pela Previdência Pública e complementá-la por meio de previdência privada e investimentos variados.

Em situação diversa, estão as pessoas mais próximas da aposentadoria no Regime Geral da Previdência Social. Para tanto, recomenda-se uma consulta prévia, por meio de simulações, para ter uma expectativa de qual será sua renda mensal inicial. Nesse momento, é importante conferir todos os registros no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – para eventual retificação de dados. Muitas vezes, a simulação pode demonstrar que, ao trabalhar um pouco mais, o contribuinte poderá ter uma regra mais vantajosa ou até mesmo o suprimento de lacunas contributivas.

Ao pensar na questão financeira pessoal e familiar, geralmente, as pessoas se voltam à Previdência Pública, que cobre os principais riscos sociais que afetam a capacidade de se prover o próprio sustento e as colocam em uma situação de fragilidade.

A Constituição Federal, no art. 201,[6] estabelece os riscos cobertos pelo Regime Geral de Previdência Social, os quais incluem incapacidade e doença; velhice, morte, acidente de trabalho, maternidade e desemprego involuntário:

> 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

6 BRASIL. *Constituição (1988).* Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

I – cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Para cada risco social "protegido" pela Previdência Pública, seja no caso de perda permanente da capacidade de trabalho ou perda temporária, há um benefício correspondente.

Os principais benefícios do INSS são os de aposentadoria, auxílios por incapacidade, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão.[7]

Em que pese a existência dos benefícios da Previdência Social, há casos em que as pessoas não implementam os requisitos para concessão de nenhum benefício pelo INSS e alguns carregam o sentimento de falta de esperança diante dos riscos da vida e se sentem perdidos sem um caminho a trilhar como o célebre poema "José" de Carlos Drummond de Andrade, cujos versos são revisitados:[8]

E agora, José?
A festa acabou,
a luz apagou,
o povo sumiu,
a noite esfriou,

e agora, José?
e agora, você?
você que é sem nome,
que zomba dos outros,

7 Nos termos da Lei n. 8.213/91: Art. 1º A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

8 ANDRADE, Carlos Drummond de. *José*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.

você que faz versos,
que ama, protesta?

e agora, José? (...)
Se você gritasse,
se você gemesse,
se você tocasse
a valsa vienense,
se você dormisse,
se você cansasse,
se você morresse...
Mas você não morre,
você é duro, José!

Sozinho no escuro
qual bicho-do-mato,
sem teogonia,
sem parede nua
para se encostar,
sem cavalo preto
que fuja a galope,
você marcha, José!
José, para onde?

Mesmo diante de um quadro que, aparentemente, pode ser não esperançoso, ao verificar a situação pessoal, profissional, financeira, familiar, previdenciária, pode-se concluir que a melhor proteção não está no plano de previdência pública ou privada.

O diagnóstico de dada situação específica pode revelar que a principal resposta para fins de proteção pode ser um seguro.

A vida financeira pessoal ou familiar pode ser abalada por diversos eventos como morte, desemprego, doença, um acidente ou uma instabilidade financeira.

Conforme célebre frase de Riobaldo no romance "Grande Sertão: Veredas", de João Guimarães Rosa: "viver é muito perigoso".[9]

9 ROSA, João Guimarães. *Grande sertão*: veredas. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

Para evitar as consequências de tais riscos, diversos seguros oferecem proteção pessoal ou à família como é o caso do seguro de vida, seguro de acidentes pessoais, seguro saúde e odontológico, seguro prestamista, dentre outros.

É digno de nota que a Lei n. 15.040/2024 representa um novo marco regulatório dos contratos de seguro no Brasil, com vigência a partir de 11 de dezembro de 2025, ou seja, um ano após a sua publicação.

A respeito da nova Lei de Seguros, como leciona Bruno Miragem:

> Ela define disciplina normativa ao seguro como tipo contratual, com repercussão sobre toda a atividade securitária. O seguro deve ser compreendido, conforme sustento há anos, como um contrato e como um sistema. É contrato que se desenvolveu, inicialmente, como tipo social, cujas características foram definidas, sobretudo, pela necessidade dos contratantes, e só depois incorporado pela lei. Sobre si estruturou-se toda uma atividade econômica securitária, em um sistema de contratos com certa padronização que lhe confere a base mutualista e assegura a homogeneização e dispersão dos riscos.[10]

A partir de sua vigência, a nova Lei de Contrato de Seguros revogou a parte de contratos de seguros disposta no Código Civil de 2002.

A respeito do conteúdo da nova Lei, Angélica Carlini destaca:

> a nova lei reforça a ideia de que o contrato de seguro é, essencialmente, uma construção colaborativa. "A função social dos contratos de seguro é marcante por se tratar de um instrumento de caráter intensamente colaborativo. A formação de um fundo mutual, a obrigatoriedade da boa-fé e a proteção do interesse legítimo tornam o contrato permeado pela função social.[11]

10 MIRAGEM, Bruno. *A nova lei do contrato do seguro:* inovação e desafios. Como destaca o autor: "Uma das características mais relevantes da nova LCS é a de conferir disciplina legal às diferentes fases do contrato de seguro, desde sua formação, assim como da sua execução, seja no tocante ao cumprimento do contrato com a vigência da garantia, ou as hipóteses em que, ocorrendo o sinistro, deflagre os efeitos próprios de sua regulação e liquidação para o fim do adimplemento da prestação da seguradora. Da mesma forma, as vicissitudes do contrato, compreendendo as diversas situações de alteração do risco ou de falta de pagamento do prêmio, assim como as hipóteses de sua extinção, são pontuadas na lei, contemplando as diferentes fases da relação obrigacional." Disponível em: https://brunomiragem.com.br/2026/01/16/a-nova-lei-do-contrato-de-seguro-inovacao-e-desafios/. Acesso em: 11 ago. 2026.

11 RICARDO, Vagner. *Nova legislação representa virada histórica para contratos de seguros*. Disponível em: https://revistadeseguros.cnseg.org.br/nova-legislacao-representa-virada-historica-para-contratos-de-seguros/. Acesso em: 11 ago. 2026.

Muitos seguros dialogam com os riscos "protegidos" na Previdência Pública como no caso de morte e incapacidade.

Assim, tratar-se-á, a partir de breves notas, dos seguros sobre a vida e a integridade física como interesses juridicamente protegidos à luz do planejamento securitário.

O objeto do seguro de vida não é a pessoa propriamente dita, mas o risco a que está sujeita, ou seja, a "morrer" ou a "sobreviver" em determinado período.[12]

Conforme dispõe o art. 112 da Lei n. 15.040/2024: "Nos seguros sobre a vida e a integridade física, o capital segurado é livremente estipulado pelo proponente, que pode contratar mais de um seguro sobre o mesmo interesse, com a mesma ou com diversas seguradoras".

A Resolução do Conselho Nacional dos Seguros Privados nº 439/2022 regula as características gerais para operação das coberturas e risco de seguros de pessoas. A referida Resolução define acidente pessoal como:[13]

> evento com data caracterizada, exclusivo e diretamente externo, súbito, involuntário, violento, causador de lesão física, que, por si só e independentemente de toda e qualquer outra causa, tenha como consequência direta a morte, a invalidez permanente total ou parcial, a incapacidade temporária ou que torne necessário tratamento médico, observando-se, que o suicídio, ou sua tentativa, será equiparado, para fins de pagamento de indenização, a acidente pessoal;

O seguro de vida pode ser pactuado para assegurar o pagamento de capital ou renda no caso de falecimento ou de sobrevivência ou em ambas as hipóteses.[14]

Ao contrário do seguro de danos, o seguro de vida permite definir um valor de acordo com o estipulado entre as partes e não exige correspondência com um prejuízo econômico mensurável.[15]

---

12 Conjuntura Econômica. *Seguro de vida*. Rio de Janeiro. Disponível em: file:///C:/Users/fachi/Downloads/admin,+17+-+Estudo+Especial+-+Seguro+de+vida.pdf. Acesso em: 11 ago. 2026.

13 CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS. *Resolução n. 439/2022*. Disponível em: https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/26145. Acesso em: 11 ago. 2026.

14 Conforme disposto na Lei n. 15.040/24: "Art. 113. É livre a indicação do beneficiário nos seguros sobre a vida e a integridade física."

15 Nos termos do art. 112 da Lei n. 15.040/24: "§ 1º O capital segurado, conforme convencionado, será pago sob a forma de renda ou de pagamento único. § 2º É lícita a estruturação de seguro sobre a vida e a integridade física com prêmio e capital variáveis".

Além disso, conforme disposição legal, que consta no art. 112 da Lei n. 15.040/2024,[16] é possível a celebração de múltiplos seguros de vida, desde que observado o princípio da boa-fé, porquanto não se vincula a uma perda patrimonial específica, mas visa garantir um benefício financeiro aos beneficiários.[17]

No caso de seguros de vida e acidentes pessoais, como regra, a seguradora efetua o pagamento total do capital segurado apenas de uma só vez. Há, contudo, hipótese de renda temporária ou vitalícia, conforme estipulado em apólice, o que se apresenta em caso de seguros de vida com características previdenciárias como, por exemplo, seguros de sobrevivência ou coberturas relacionadas à aposentadoria.

Não se pode olvidar que o seguro de vida com renda tem natureza contratual securitária e, assim, não se confunde com a previdência complementar, em que há reservas e planejamento previdenciário de longo prazo.[18]

---

16 Art. 112. Nos seguros sobre a vida e a integridade física, o capital segurado é livremente estipulado pelo proponente, que pode contratar mais de um seguro sobre o mesmo interesse, com a mesma ou com diversas seguradoras.

17 A Lei n. 15.040/2024 estabelece sobre os beneficiários:

Art. 114. Salvo renúncia do segurado, é lícita a substituição do beneficiário do seguro sobre a vida e a integridade física por ato entre vivos ou por declaração de última vontade.

Parágrafo único. A seguradora não cientificada da substituição será exonerada pagando ao antigo beneficiário.

Art. 115. Na falta de indicação do beneficiário ou se não prevalecer a indicação feita, o capital segurado será pago ou, se for o caso, será devolvida a reserva matemática por metade ao cônjuge, se houver, e o restante aos demais herdeiros do segurado.

§ 1º Considera-se ineficaz a indicação quando o beneficiário falecer antes da ocorrência do sinistro ou se ocorrer comoriência.

§ 2º Se o segurado for separado, ainda que de fato, caberá ao companheiro a metade que caberia ao cônjuge.

§ 3º Se não houver beneficiários indicados ou legais, o valor será pago àqueles que provarem que a morte do segurado os privou de meios de subsistência.

§ 4º Se a seguradora, ciente do sinistro, não identificar beneficiário ou dependente do segurado para subsistência no prazo prescricional da respectiva pretensão, o capital segurado será tido por abandonado, nos termos do inciso III do *caput* do art. 1.275 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e será aportado no Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).

§ 5º Não prevalecerá a indicação de beneficiário nas hipóteses de revogação da doação, observados o disposto nos arts. 555, 556 e 557 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

18 MARENZI, Voltaire. *Dos seguros sobre a vida e a integridade física*. Instituto Brasileiro de Direito de Família. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/2286/+Dos+seguros+sobre+a+vida+e+a+integridade+f%C3%ADsica. Acesso em: 11 ago. 2026.

Se houver combinação de seguros em caso de morte e de sobrevivência, resultará a modalidade denominada "mista" ou "dotal", em que a seguradora pagará o capital em qualquer circunstância no prazo estipulado em apólice.[19]

Na hipótese de contratação de seguro sobre integridade física, o capital será devido em casos como perda da integridade física ou invalidez, total ou parcial, conforme estipulado pelas partes.

Registre-se que o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que as doenças profissionais e lesões por esforço repetitivo, por exemplo, não se enquadram na cobertura de invalidez por acidente prevista em seguro de vida. Conforme pontuou o Relator, Ministro Villas Bôas Cueva, ao julgar o REsp 2.197.891, a cobertura por invalidez permanente por acidente se destina apenas a lesões físicas causadas por eventos súbitos, externos e involuntários, conforme a Circular SUSEP 302/05 e as Resoluções CNSP 117/04 e 439/22. Para ilustrar, transcrevo ementa do acórdão referido:

> RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. SEGURO DE VIDA. INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA. INVALIDEZ PERMANENTE POR ACIDENTE (IPA). DOENÇA PROFISSIONAL. MOLÉSTIA CAUSADORA DA INCAPACIDADE. EQUIPARAÇÃO A ACIDENTE DE TRABALHO. IMPOSSIBILIDADE. 1. A cobertura de Invalidez Permanente por Acidente (IPA) garante o pagamento de uma indenização relativa à perda, à redução ou à impotência funcional definitiva, total ou parcial, de um membro ou órgão por lesão física, causada por acidente pessoal coberto (art. 11 da Circular/Susep nº 302/2005; Resolução/CNSP nº 117/2004 e art. 2º, I, da Resolução/CNSP nº 439/2022). 2. Por expressa previsão legal e contratual, a cobertura por Invalidez Permanente Total ou Parcial por Acidente (IPA) não abrange as doenças, inclusive as classificadas como profissionais, ainda quando consideradas acidentes do trabalho pela legislação previdenciária, a exemplo daquelas decorrentes ou não de microtraumas de repetição. Precedentes. 3. Na hipótese, a invalidez da autora (doença ocupacional) não se enquadra na definição securitária de Invalidez por Acidente (IPA) e não se confunde com a invalidez previdenciária. 5. Recurso especial provido.[20]

19 Conjuntura Econômica. *Seguro de vida.* Rio de Janeiro. Disponível em: file:///C:/Users/fachi/Downloads/admin,+17+-+Estudo+Especial+-+Seguro+de+vida.pdf. Acesso em: 11 ago. 2026.

20 BRASIL. STJ. Recurso Especial 2197891-MS (2025/0050793-9). Julgado em 30.09.2025.

A par dessas considerações, a Lei n. 15.040/2024[21] estabelece, também, como já constava no art. 794 do Código Civil, atualmente revogado, que o capital segurado devido em razão da morte não é considerado herança para nenhum efeito.

Assim, quem receberá o valor do seguro de vida será o beneficiário que poderá ser herdeiro do segurado ou não. Há que observar, contudo, que a indicação deve ser formal à seguradora para que seja considerada, nos termos dos arts. 114 e 115 da Lei n. 15.040/2024.[22]

Considerando tais premissas, o seguro de vida e incapacidade passa a ser uma alternativa para planejamento, considerando tanto os riscos de morte, sobrevivência e incapacidade.

Ainda, tratando do tema da sobrevivência, é mister referir-se ao Plano Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL) que não tem caráter previdenciário, mas de seguro de sobrevivência.

Como se extrai do art. 116 da Lei,[23] o VGBL tem natureza securitária, sendo que o PGBL é previdência complementar. Tal conclusão se revela

---

21 Art. 116. O capital segurado devido em razão de morte não é considerado herança para nenhum efeito.

22 Art. 114. Salvo renúncia do segurado, é lícita a substituição do beneficiário do seguro sobre a vida e a integridade física por ato entre vivos ou por declaração de última vontade.

Parágrafo único. A seguradora não cientificada da substituição será exonerada pagando ao antigo beneficiário.

Art. 115. Na falta de indicação do beneficiário ou se não prevalecer a indicação feita, o capital segurado será pago ou, se for o caso, será devolvida a reserva matemática por metade ao cônjuge, se houver, e o restante aos demais herdeiros do segurado.

§ 1º Considera-se ineficaz a indicação quando o beneficiário falecer antes da ocorrência do sinistro ou se ocorrer comoriência.

§ 2º Se o segurado for separado, ainda que de fato, caberá ao companheiro a metade que caberia ao cônjuge.

§ 3º Se não houver beneficiários indicados ou legais, o valor será pago àqueles que provarem que a morte do segurado os privou de meios de subsistência.

§ 4º Se a seguradora, ciente do sinistro, não identificar beneficiário ou dependente do segurado para subsistência no prazo prescricional da respectiva pretensão, o capital segurado será tido por abandonado, nos termos do inciso III do *caput* do art. 1.275 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e será aportado no Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).

§ 5º Não prevalecerá a indicação de beneficiário nas hipóteses de revogação da doação, observados o disposto nos arts. 555, 556 e 557 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

23 Art. 116. O capital segurado devido em razão de morte não é considerado herança para nenhum efeito.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, equipara-se ao seguro de vida a garantia de risco de morte do participante nos planos de previdência complementar.

no acórdão do Supremo Tribunal Federal n. 1.363.013/RJ, que se refere ao Tema 1214 do STJ, cuja tese fixada foi a seguinte: "É inconstitucional a incidência do imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD) sobre o repasse aos beneficiários de valores e direitos relativos ao plano vida gerador de benefício livre (VGBL) ou ao plano gerador de benefício livre (PGBL) na hipótese de morte do titular do plano".

Na mesma linha de raciocínio adotada para os seguros de vida, os valores acumulados em seguro de sobrevivência e em planos como o VGBL não integram a herança dada a sua natureza.

Com efeito, em cada situação concreta, após a análise das peculiaridades do caso, pode-se avaliar qual é o principal objetivo de proteção e qual é a modalidade de seguro que, eventualmente, mais atende ao cidadão.

Diante dessas considerações, a partir de um planejamento, por meio de consultas e simulações, é possível constatar no caso específico que podem existir diversas soluções que, por evidente, não se limitam exclusivamente à Previdência Pública, bem como evitam consequências gravíssimas em razão de dado evento da vida. O planejamento securitário, sem dúvida, é uma excelente solução para que tais riscos estejam cobertos e haja proteção financeira pessoal e familiar.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carlos Drummond de. *José*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Lei n. 8.213/91*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.

BRASIL. *Lei n. 15.040/2024*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15040.htm.

BRASIL. STJ. *Recurso Especial 2197891-MS (2025/0050793-9)*. Julgado em 30.09.2025.

CARLINI, Angelica; CARVALHAL Glauce (coord.). *Lei de seguros interpretada:* Lei 15.040/2024. Indaiatuba: Foco, 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. Substitutivo ao capítulo referente ao contrato de seguro no anteprojeto do Código Civil. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, ano XI, n. 5, 1972.

CONJUNTURA ECONÔMICA. *Seguro de vida*. Rio de Janeiro. Disponível em: file:///C:/Users/fachi/Downloads/admin,+17+-+Estudo+Especial+-+Seguro+de+vida.pdf. Acesso em: 11 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS. *Resolução n. 439/2022*. Disponível em: https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/26145. Acesso em: 11 ago. 2026.

COUTO E SILVA, Clóvis. *A obrigação como processo*. Porto Alegre: UFRGS, 1964.

DELGADO, José Augusto. *Comentários ao novo Código Civil*. Das várias espécies de contrato. Do Seguro. Rio de Janeiro: Forense, 2007. T. I e XI.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 11 ago. 2026.

IBGE. Agência IBGE. Estatísticas Sociais. *In:* BELLO, Luís. *Expectativa de vida chega a 76,6 anos em 2024*. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45275-expectativa-de-vida-chega-a-76-6-anos-em-2024. Acesso em: 11 ago. 2026.

JUNQUEIRA, Thiago. Comentário ao art. 797 do Código Civil. *In*: GOLDBERG, Ilan; JUNQUEIRA, Thiago (coord.). *Direito dos seguros*: comentários ao Código Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MARENZI, Voltaire. *Dos seguros sobre a vida e a integridade física*. Instituto Brasileiro de Direito de Família. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/2286/+Dos+seguros+sobre+a+vida+e+a+integridade+f%C3%ADsica. Acesso em 11.8.26.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor:* o novo regime das relações contratuais. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MIRAGEM, Bruno. *Comentários à nova lei do contrato de seguro*. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

MIRAGEM, Bruno; PETERSEN, Luiza. *Direito dos seguros*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MIRAGEM, Bruno. *A nova lei do contrato do seguro; inovação e desafios*. Disponível em: https://brunomiragem.com.br/2026/01/16/a-nova-lei-do-contrato-de-seguro-inovacao-e-desafios/. Acesso em: 11 ago. 2026.

MOURA, Bruno de Freitas. CNN. *Brasil tem maior número de trabalhadores na previdência social desde 2012*. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/seu-bolso/meu-dinheiro/trabalho-previdencia-social-empregos-numero-recorde-brasil/. Acesso em: 11 ago. 2026.

RICARDO, Vagner. *Nova legislação representa virada histórica para contratos de seguros*. Disponível em: https://revistadeseguros.cnseg.org.br/nova-legislacao-representa-virada-historica-para-contratos-de-seguros/. Acesso em: 11 ago. 2026.

ROSA, João Guimarães. *Grande sertão*: veredas. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin (org.). *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. v. II.

TZIRULNIK, Ernesto. *Eficácia social e econômica dos seguros*. Consultor Jurídico. Disponível em: https://conjur.com.br/2022-out-07/ernesto-tzirulnik-stj-reforca-eficacia-social-economica-seguros/. Acesso em: 11 ago. 2026.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil:* contratos em espécie. São Paulo: Atlas, 2004.

8

MANUAL DE ANÁLISE DO IMPEDIMENTO DE LONGO PRAZO E A CARACTERIZAÇÃO DA DEFICIÊNCIA: À LUZ DA PORTARIA CONJUNTA MDS/INSS N. 2, DE 30 DE MARÇO DE 2015

*Catarine Mulinari Nico**

1. O CONCEITO TÉCNICO-JURÍDICO E CONSTITUCIONAL DE DEFICIÊNCIA

1.1 A superação do paradigma biomédico

A compreensão jurídica da deficiência sofreu, nas últimas décadas, uma inflexão paradigmática cuja assimilação ainda é incompleta na prática administrativa e judicial brasileira. Durante boa parte do século XX, prevaleceu o modelo biomédico, segundo o qual a deficiência se identificava com a doença, o diagnóstico e a lesão anatômica ou funcional. Nesse quadro, a pessoa era reduzida a um corpo com defeito, e a resposta institucional consistia em correção, tratamento ou reabilitação individual.

O modelo social, formulado a partir da militância e da produção acadêmica das próprias pessoas com deficiência, deslocou o eixo da análise. A deficiência deixou de ser atributo exclusivo do corpo e passou a ser compreendida como resultado da interação entre uma característica corporal e um ambiente que não acolhe a diversidade humana. O que incapacita não é apenas o impedimento, mas a barreira que a sociedade ergue diante dele.

---

* Advogada, especialista em Direito Previdenciário, especialista em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e cidadania global Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Diretora Científica Adjunta do IBDP, Coordenadora da ATAME Pos-graduação em Vila Velha/ES, Professora de Pós-graduação em Previdência Aplicada pela FDV, Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da OABES (2025/2026).

A Organização Mundial da Saúde, por meio da CIF, oferece um marco biopsicossocial para compreender a funcionalidade e a incapacidade. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, por sua vez, adota um modelo relacional, social e de direitos humanos. Embora a Convenção não mencione expressamente a CIF nem utilize a expressão "modelo biopsicossocial", ambas convergem ao reconhecer que a deficiência não decorre apenas de uma condição corporal: resulta da interação entre impedimentos, barreiras e condições concretas de participação.

1.2 A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York)

Adotada pela Assembleia Geral da ONU em 13 de dezembro de 2006 e assinada pelo Brasil em 30 de março de 2007, a **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** e seu Protocolo Facultativo consolidaram, em plano internacional vinculante, o modelo social de direitos humanos da deficiência. A Convenção não cria uma definição fechada e estática; adota uma definição deliberadamente aberta e evolutiva.

Nos termos do seu art. 1º, pessoas com deficiência são **aquelas que têm 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**. A estrutura da definição é reveladora e deve ser decomposta com rigor.

Elemento da definição	Conteúdo técnico	Erro a evitar
Impedimento de longo prazo	Alteração de função ou estrutura corporal com duração prolongada (física, mental, intelectual ou sensorial).	Confundir impedimento com incapacidade laboral ou com o diagnóstico isolado.
Interação	O impedimento não gera deficiência por si só; é a interação com o meio que produz o resultado.	Analisar o corpo isoladamente, sem examinar o contexto.
Barreiras	Obstáculos ambientais, atitudinais, arquitetônicos, comunicacionais, tecnológicos, urbanísticos.	Ignorar as barreiras ou presumi-las inexistentes.
Obstrução da participação plena	O impacto se mede pela restrição à participação social em igualdade de condições.	Reduzir a análise à capacidade clínica abstrata.

A definição convencional é relacional: o impedimento e as barreiras devem ser examinados conjuntamente para verificar se a interação obstrui a participação plena e efetiva. A dimensão corporal não é eliminada, assim como a presença de uma barreira não produz, por si só, resultado uniforme. A fórmula "impedimento + barreiras = obstrução da participação" tem valor didático, mas a intensidade, a duração e as consequências dessa interação precisam ser demonstradas no caso concreto. A remoção de barreiras pode reduzir a deficiência, sem necessariamente eliminá-la.

1.3 A incorporação constitucional pelo Decreto n. 6.949/2009

O ponto de maior densidade jurídica reside no status normativo que a Convenção assumiu no ordenamento brasileiro. Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008, observado o rito qualificado do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal – dois turnos, em cada Casa, por três quintos dos votos – e promulgada pelo **Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009**, a Convenção ingressou no ordenamento com **equivalência de emenda constitucional**.

Trata-se do primeiro tratado internacional aprovado no Brasil pelo rito qualificado do art. 5º, § 3º, da Constituição. A consequência é estrutural e frequentemente subestimada: as normas da Convenção não são meros parâmetros interpretativos, mas integram o bloco de constitucionalidade e vinculam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Disso decorre que a Lei n. 8.742/1993 (LOAS), o Decreto n. 6.214/2007 e a Portaria Conjunta MDS/INSS n. 2/2015, com suas alterações posteriores, somente podem ser aplicados em conformidade com o conceito relacional de deficiência e com a exigência de participação em igualdade de condições. No plano judicial, essa leitura deve ser articulada com o instrumento unificado instituído pelo Conselho Nacional de Justiça.

2. A CIF COMO CLASSIFICAÇÃO E MARCO CONCEITUAL DA FUNCIONALIDADE

2.1 Origem, natureza e propósito

A Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) foi aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, por meio da Resolução WHA 54.21, de 22 de maio de 2001. Sucedeu a antiga Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens e promoveu mudança conceitual decisiva: deixou de organizar a incapacidade como consequência linear da doença e passou a descrevê-la como interação dinâmica entre condição de saúde e fatores contextuais. A

CIF é uma classificação, uma linguagem padronizada e um marco conceitual; não constitui, isoladamente, teste ou formulário autossuficiente de avaliação.

A CIF integra a Família de Classificações Internacionais da OMS. Enquanto a CID classifica doenças e agravos, respondendo principalmente à pergunta "*qual é a condição de saúde?*", a CIF descreve a funcionalidade, a incapacidade e o contexto em que a pessoa vive. Seus códigos e qualificadores podem fundamentar instrumentos específicos de avaliação, como os formulários do BPC, mas a classificação não substitui a coleta de dados, a análise multiprofissional nem a fundamentação individualizada.

2.2 Os componentes da CIF

A CIF organiza a funcionalidade humana em componentes que interagem entre si e com a condição de saúde. Compreendê-los é pré-requisito para interpretar qualquer avaliação do BPC, pois os instrumentos previstos na Portaria n. 2/2015 foram construídos com base nessa classificação.

Componente	O que descreve	Aspecto positivo / negativo
Funções do Corpo (b)	Funções fisiológicas dos sistemas corporais, inclusive as psicológicas (ex.: funções mentais, sensoriais, cardiovasculares).	Positivo: função íntegra / Negativo: deficiência (alteração)
Estruturas do Corpo (s)	Partes anatômicas: órgãos, membros e seus componentes.	Positivo: estrutura íntegra / Negativo: deficiência estrutural
Atividades e Participação (d)	Execução de tarefas (atividade, perspectiva individual) e envolvimento em situações reais de vida (participação, perspectiva social).	Positivo: atividade / participação Negativo: limitação e restrição
Fatores Ambientais (e)	Ambiente físico, social e atitudinal externo ao indivíduo.	Podem atuar como facilitadores ou como barreiras
Fatores Pessoais	Histórico e estilo de vida (idade, gênero, escolaridade, hábitos). Não classificados na CIF, mas influem no resultado.	Contexto individual (modulador)

2.3 Funcionalidade e incapacidade como interação

O conceito central da CIF é o de que **funcionalidade e incapacidade resultam da interação dinâmica** entre a condição de saúde e os fatores contextuais (ambientais e pessoais). Nenhum componente determina isoladamente o resultado. A mesma alteração corporal produzirá funcionalidade ampla ou restrição severa conforme o ambiente e os fatores pessoais em jogo.

A literatura científica reforça a centralidade dos fatores contextuais. Estudos revisados e registros bibliográficos consultados no National Center for Biotechnology Information (NCBI) mostram que a aplicação da CIF exige documentação do desempenho real, da participação e do ambiente, inclusive na infância. Esses achados servem como suporte técnico geral, mas não substituem a avaliação individual da história funcional e das barreiras concretamente vivenciadas.

Duas distinções técnicas que decidem casos
Capacidade × Desempenho. Capacidade descreve a execução de tarefas em ambiente uniforme ou padronizado; desempenho descreve o que a pessoa faz em seu ambiente atual. A diferença entre ambos ajuda a identificar a influência do contexto e as possibilidades de intervenção.
Atividade × Participação. Atividade é a execução de uma tarefa ou ação; participação é o envolvimento em situações da vida. Uma pessoa pode executar uma tarefa isolada e, ainda assim, enfrentar restrições relevantes de participação.

3. CARACTERIZAÇÃO DO IMPEDIMENTO DE LONGO PRAZO

O impedimento de longo prazo é elemento essencial da definição legal de pessoa com deficiência para o BPC e constitui causa recorrente de controvérsias administrativas e judiciais. Sua caracterização equivocada – por excesso de rigor temporal ou por confusão com incapacidade laboral – compromete a análise do direito. Este capítulo detalha o conceito e o articula com a literatura científica revisada.

3.1 O parâmetro normativo dos dois anos: piso temporal, não carência pretérita

A definição aplicável ao BPC resulta da leitura conjunta do art. 20, § 2º, com o § 10 da Lei n. 8.742/1993 (LOAS). O § 2º caracteriza a pessoa com deficiência pela presença de impedimento de longo prazo que, em interação com barreiras, possa obstruir sua participação plena e efetiva; o § 10 estabelece que, para esse fim, considera-se de longo prazo o

impedimento que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. A Portaria n. 2/2015 operacionaliza esse critério ao exigir pronunciamento sobre a possibilidade de resolução das alterações em menos de dois anos.

O prazo de dois anos é um piso temporal, mas não constitui carência que precise estar integralmente cumprida antes do requerimento. Conforme a tese firmada no Tema 173 da Turma Nacional de Uniformização, o período deve ser aferido no caso concreto desde o início do impedimento até a data prevista para a sua cessação. A análise, portanto, combina o tempo pretérito já vivenciado com a projeção prognóstica futura. Exigir dois anos completos exclusivamente anteriores à avaliação acrescenta requisito não previsto em lei; ignorar a duração pretérita também contraria o critério jurisprudencial (Aquino, 2022).

3.2 O impedimento não se confunde com incapacidade laborativa

Distinção que precisa ser reafirmada em toda peça e em todo laudo: o BPC por deficiência **não** exige incapacidade para o trabalho. O requisito é o impedimento de longo prazo que, em interação com barreiras, obstrua a participação plena em igualdade de condições, como reforça o Tema 385 da TNU:

> **1. Para fins de concessão do benefício de prestação continuada (BPC/LOAS), a caracterização da deficiência não exige a demonstração de incapacidade para o trabalho. O requisito legal é o impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, entendido como alteração ou perda significativas na função ou estrutura do corpo, que, em interação com barreiras, obstrua a participação plena e efetiva do requerente na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, devendo sua aferição ser realizada por meio de avaliação biopsicossocial**. 2. Como medida de economia processual, o julgador poderá adotar os seguintes parâmetros: (i) a constatação judicial, com base em perícia médica, de inexistência de impedimento, de impedimento de grau leve ou de impedimento passível de resolução em menos de dois anos dispensa a realização de avaliação biopsicossocial, por afastar pressuposto necessário à caracterização da deficiência; (ii) a constatação de incapacidade total de longo prazo para qualquer atividade laborativa gera presunção relativa (*iuris tantum*) de deficiência, dispensando a avaliação social, ressalvada a possibilidade de o julgador afastá-la diante de elementos concretos que indiquem ausência de barreiras relevantes no caso específico; (iii) a constatação de impedimento de grau moderado ou grave sem incapacidade total de longo prazo exige a realização da avaliação biopsicossocial, com análise, feita por

assistente social, dos fatores ambientais, das limitações de atividade e das restrições de participação social, a qual não se confunde com a análise de miserabilidade exigida para o segundo requisito do BPC.

Uma pessoa pode ter capacidade laborativa residual e, ainda assim, ser pessoa com deficiência para fins de BPC, se as barreiras concretas obstruem sua participação social. Transplantar para o BPC-deficiência a lógica da incapacidade previdenciária é erro categorial que desnatura o benefício assistencial.

3.3 A duração como fenômeno funcional, não apenas cronológico

A caracterização do longo prazo não se reduz à contagem abstrata de meses. A avaliação jurídica e técnica deve reconstruir a trajetória funcional: início, estabilidade, progressão, recidivas, flutuações, resposta terapêutica e persistência das consequências sobre atividades e participação. A Convenção e a CIF fornecem o marco relacional dessa análise; a conclusão prognóstica, entretanto, deve apoiar-se em dados clínicos e sociais individualizados.

3.3.1 Enquadramento de condições flutuantes e progressivas

Condições que se manifestam em surtos, crises ou fases, como diversos transtornos mentais e doenças autoimunes ou neurológicas, exigem análise longitudinal. A ausência de sintomas no dia da perícia não exclui impedimento de longo prazo. A CIF orienta a descrição do desempenho no ambiente real; a frequência, a duração e a recorrência devem ser demonstradas por história clínica, documentos e avaliação social.

O caráter progressivo é elemento prognóstico relevante, mas não satisfaz, por definição e de forma automática, o requisito temporal de dois anos.

Roteiro de verificação – impedimento de longo prazo

1. O intervalo total, contado do início do impedimento até a data estimada de cessação, alcança dois anos ou mais?
2. Se não for possível prever a cessação com exatidão, há elementos que sustentem que os efeitos podem estender-se por dois anos ou mais? A conclusão foi justificada?
3. O tempo pretérito já vivenciado com o quadro foi considerado?
4. Foram documentadas crises, recidivas, flutuações ou progressão ao longo do tempo?
5. Foram consideradas as barreiras, a resposta terapêutica e as possibilidades reais de acesso ao tratamento?

4. A PORTARIA CONJUNTA MDS/INSS N. 2/2015: ANÁLISE POR DOMÍNIOS

Este é o capítulo operacional central do manual. A Portaria n. 2/2015, estrutura a avaliação administrativa em três componentes, subdivididos em domínios e unidades de classificação. Seus formulários são instrumentos baseados na CIF.

No processo judicial, a referência normativa específica é o instrumento unificado instituído pela Resolução CNJ n. 630/2025.

4.1 Arquitetura geral da avaliação

A avaliação divide-se entre dois profissionais e três componentes. O **assistente social** avalia os Fatores Ambientais e parte de Atividades e Participação. O **perito médico** avalia as Funções do Corpo e a outra parte de Atividades e Participação. A avaliação médico-pericial é sempre posterior à social e deve considerar as barreiras nela qualificadas.

Componente	Avaliador	Domínios
Fatores Ambientais (e1–e5)	Assistente social	Produtos e tecnologia; habitabilidade; apoio e relacionamentos; atitudes; serviços, sistemas e políticas.
Atividades e Participação (d) – parte social	Assistente social	Vida doméstica (d6); relações interpessoais (d7); áreas principais da vida (d8); vida comunitária, social e cívica (d9).
Funções do Corpo (b1–b8)	Perito médico	Funções mentais; sensoriais; voz e fala; cardiovascular; hematológica; imunológica; respiratória; digestiva; metabólica/endócrina; geniturinária; neuromusculoesquelética; pele.
Atividades e Participação (d) – parte médica	Perito médico	Aprendizagem (d1); tarefas e demandas gerais (d2); comunicação (d3); mobilidade (d4); cuidado pessoal (d5).

4.2 A escala de qualificadores

Cada unidade de classificação e cada domínio recebem um qualificador de 0 a 4, correspondente a faixas percentuais de gravidade. A mesma escala aplica-se, com nomenclatura própria, a barreiras (Fatores

Ambientais), dificuldades (Atividades e Participação) e alterações (Funções do Corpo).

Qualificador	Letra	Faixa	Barreira (e)	Dificuldade (d)	Alteração (b)
0	N	0–4%	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1	L	5–24%	Leve	Leve	Leve
2	M	25–49%	Moderada	Moderada	Moderada
3	G	50–95%	Grave	Grave	Grave
4	C	96–100%	Completa	Completa	Completa

4.3 A Tabela Conclusiva de Qualificadores (Anexo IV)

O resultado final combina os três qualificadores e é confrontado com a Tabela Conclusiva constante do Anexo IV.

A Portaria Conjunta MDS/MPS/INSS n. 37/2026 reformulou o art. 8º: foram suprimidos os antigos incisos que apresentavam Funções do Corpo N/L e Atividades e Participação N/L como hipóteses autônomas de indeferimento. O resultado continua sendo definido pela Tabela Conclusiva, e o parágrafo único atual determina expressamente o indeferimento quando as alterações de Funções e/ou Estruturas do Corpo puderem ser resolvidas em menos de dois anos.

4.4 Os domínios da avaliação social (Fatores Ambientais)

Os Fatores Ambientais são o componente mais frequentemente negligenciado e, paradoxalmente, o mais decisivo à luz do modelo social. Cada domínio deve ser lido não como formalidade, mas como mapeamento das barreiras concretas. Segue o detalhamento do que deve ser efetivamente analisado em cada um.

e1 – Produtos e Tecnologia
O que se analisa: Disponibilidade e condições reais de acesso a produtos, medicamentos, órteses, próteses, tecnologia assistiva, produtos de acessibilidade e recursos financeiros.
Atenção ao ler o laudo: Barreira não é só a inexistência do produto, mas o acesso precário: distância geográfica, custo que compromete a renda familiar, indisponibilidade na rede pública. Verificar se o avaliador considerou o comprometimento da renda com dieta, medicação não fornecida pelo SUS e cuidadores (e165).

e2 – Condições de Habitabilidade e Mudanças Ambientais
O que se analisa: Vulnerabilidade e risco do território e da moradia: acessibilidade, salubridade, periculosidade, precariedade construtiva, exposição a violência e a eventos naturais.
Atenção ao ler o laudo: Moradia em área de risco, sem acessibilidade, sem saneamento ou em situação de rua configura barreira grave. Verificar se a condição real da moradia foi descrita ou apenas presumida como adequada.

e3 – Apoio e Relacionamentos
O que se analisa: Disponibilidade de apoio físico, emocional e de cuidados por família, comunidade, profissionais e até animais de assistência.
Atenção ao ler o laudo: A sobrecarga de cuidadores, o isolamento, a ausência de rede de apoio e as condições familiares adversas (idosos, outras PcD, desemprego) são barreiras. Atenção: "*família presente*" não é sinônimo de "*apoio suficiente*".

e4 – Atitudes
O que se analisa: Consequências observáveis de preconceito, estigma, estereótipo, discriminação, superproteção e negligência, vindos de família, comunidade, profissionais e autoridades.
Atenção ao ler o laudo: Barreira atitudinal é frequentemente invisível ao olhar biomédico. A literatura reconhece as barreiras atitudinais como obstáculo central à inclusão. Verificar se o laudo sequer explorou situações de discriminação e estigma.

e5 – Serviços, Sistemas e Políticas
O que se analisa: Existência e acesso efetivo a serviços de saúde, educação, transporte, assistência social, habitação, proteção civil e órgãos de proteção de direitos.
Atenção ao ler o laudo: A mera existência formal do serviço não afasta a barreira: o critério é se o acesso disponível **supre as necessidades** do avaliado, inclusive quanto à distância e à inexistência local. Aqui se ancora a tese do Capítulo 5.

A avaliação social ainda registra **História Social** (síntese qualitativa que respalda os qualificadores) e sinaliza situações de **risco e proteção social** para encaminhamento. Um laudo social sem história social consistente é frágil e impugnável, pois os qualificadores ficam sem lastro descritivo.

4.5 Os domínios da avaliação médico-pericial (Funções do Corpo)

As Funções do Corpo compreendem oito grandes grupos (b1–b8), subdivididos em domínios específicos. Diferentemente dos demais componentes, o qualificador final é o **maior** entre eles – basta uma função gravemente alterada para elevar o componente. O quadro a seguir sintetiza o que o perito deve efetivamente analisar em cada grupo e o que o leitor do laudo deve verificar.

Grupo da CIF (b)	Definição (CIF)	Indicadores Práticos (Portaria 2/15)	Repercussões Sociais e de Participação	Diretrizes e Alertas Críticos
b1 – Funções Mentais	Capítulo 1 da CIF. Abrange as funções globais: consciência (b110), orientação (b114), intelectuais (b117), psicossociais globais (b122), temperamento e personalidade (b126), energia e impulsos (b130) e sono (b134); e funções específicas: atenção (b140), memória (b144), psicomotoras (b147), emocionais (b152), percepção (b156), pensamento (b160), cognição superior (b164), linguagem (b167), cálculo (b172) e experiência pessoal/tempo (b180).	Indicadores 47 a 65 da Portaria n. 2/2015. Avaliam a integridade cognitiva geral, flutuações de vigília, orientação temporal/espacial, capacidade adaptativa a situações sociais, controle de impulsos e agressividade, qualidade e arquitetura do sono, distúrbios psicomotores (catatonia, agitação, lentificação), depressão e labilidade afetiva, além de funções executivas superiores (planejamento, abstração e julgamento).	Impacta diretamente o domínio da Aprendizagem (d1), a Comunicação (d3) e as Relações Interpessoais (d7). Gera barreiras atitudinais severas (estigma, exclusão escolar ou laboral, preconceito da vizinhança). Condições como deficiência intelectual, esquizofrenia ou autismo limitam a autonomia para o autocuidado (d5) e inviabilizam transações econômicas complexas (d8).	ÁREA RECORRENTE DE ERRO PERICIAL. Frequentemente os laudos limitam-se a citar o CID psiquiátrico sem analisar o funcionamento mental real e a trajetória clínica do requerente. A ausência de crise aguda no dia da perícia médica não afasta o impedimento. Deve-se auditar o laudo exigindo o cotejo com relatórios de psicólogos/ psiquiatras do CAPS, receitas de medicamentos controlados de uso continuado, e o histórico de internações ou isolamento social (História Social).
b2 – Funções Sensoriais e Dor	Capítulo 2 da CIF. Divide-se em: funções visuais (b210, acuidade/ campo visual, percepção de luz/cor) e estruturas adjacentes (b215, pálpebras,	Indicadores 66 a 75 da Portaria n. 2/2015. Avaliam a acuidade visual (perda da visão próxima/distante, diplopia, campo visual reduzido, cegueira noturna), integridade auditiva (surdez bilateral	Restringe a Mobilidade (d4), a Comunicação (d3) e a Vida Doméstica (d6). A dor crônica severa reprime a Tolerância a Exercícios (b455) e impede a persistência	A DOR CRÔNICA É RECONHECIDA COMO FUNÇÃO SENSORIAL (b280) e é comumente ignorada pela perícia devido à "falta de sinais físicos externos".

Grupo da CIF (b)	Definição (CIF)	Indicadores Práticos (Portaria 2/15)	Repercussões Sociais e de Participação	Diretrizes e Alertas Críticos
b2 – Funções Sensoriais e Dor	reflexo pupilar, lacrimais); funções auditivas (b230, detecção/ discriminação sonora) e vestibulares (b235, equilíbrio, movimentação); funções adicionais (b250 paladar, b255 olfato, b260 propriocepção, b265 tato, b270 temperatura/ pressão); e sensação de dor localizada ou generalizada (b280).	ou unilateral, lateralização), labirintopatias (tontura, vertigem, zumbido auricular b240), propriocepção e neuropatias periféricas (parestesia, anestesia tátil), e a intensidade de dores crônicas associadas a quadros inflamatórios ou compressivos.	física necessária para o trabalho habitual. Perdas sensoriais gravíssimas (como a surdocegueira) impõem dependência total (T) ou parcial (P) de terceiros, gerando barreiras atitudinais, arquitetônicas e de comunicação.	A dor crônica deve ser valorada a partir de exames de imagem, prontuários de tratamento de dor (clínica da dor) e impacto no sono e foco mental. Outra falha recorrente é desconsiderar o zumbido (b2400) ou tontura (b2401) refratária, que geram impedimentos reais e devem ser pontuados em conformidade.
b3 – Funções da Voz e da Fala	Capítulo 3 da CIF. Trata das funções de produção de som e fonação através da laringe e estruturas orofaciais: funções da voz (b310, qualidade, tom, volume, afonia/disfonia, rouquidão); funções da articulação (b320, produção de fonemas, disartria, anartria); e funções da fluência e ritmo	Indicadores 76 a 78 da Portaria n. 2/2015. Verificam a capacidade física e de coordenação laringorrespiratória para fonação, inteligibilidade da fala sob esforço ou estresse, capacidade de articulação motora de fonemas (disartria de origem neurológica), e a velocidade e uniformidade da produção verbal.	Compromete de forma severa a Comunicação (d3). Dificulta a inserção de pessoas com sequelas de paralisia cerebral, esclerose lateral amiotrófica ou AVC no mercado de trabalho ou no sistema regular de ensino. A inabilidade de expressar necessidades imediatas expõe o indivíduo a situações de alta	Não confundir voz e fala com cognição. Uma pessoa com disartria grave (b320) que não consegue articular palavras de forma compreensível pode ter inteligência plenamente preservada. O perito não pode concluir pela "ausência de impedimento" apenas porque o teste cognitivo foi normal. O impedimento

Grupo da CIF (b)	Definição (CIF)	Indicadores Práticos (Portaria 2/15)	Repercussões Sociais e de Participação	Diretrizes e Alertas Críticos
b3 – Funções da Voz e da Fala	(b330, gagueira, bradilalia, taquilalia, melodia da fala).		vulnerabilidade, estigmatização e preconceito.	deve ser pontuado com base na restrição comunicativa real no ambiente habitual. Exigir o cotejo com laudos fonoaudiológicos.
b4 – Cardiov., Hematol., Imunol. e Respirat.	Capítulo 4 da CIF. Avalia sistemas viscerais vitais: cardiovascular (b410 coração, b415 vasos, b420 pressão); hematológico (b430 produção/ transporte de oxigênio); imunológico (b435 imunidade celular/ humoral, reações alérgicas, vasos/nódulos linfáticos); e respiratório (b440 respiração, b445 músculos respiratórios, b455 tolerância a exercícios/ fadiga, b460 sensações como dispneia).	Indicadores 79 a 84 da Portaria n. 2/2015. Avaliam a presença de arritmias, insuficiência cardíaca congestiva, isquemia, insuficiência vascular severa (varizes, linfedema crônico), anemias severas, linfomas, leucemias, imunodeficiência humana ativa (fase de síndrome da imunodeficiência por HIV/AIDS), dispneia a esforços mínimos ou em repouso (DPOC, asma grave) e fadiga extrema limitante (b4552).	Impõe restrições severas à Mobilidade (d4), como caminhar, subir escadas, carregar objetos (d430) e realizar tarefas domésticas (d6). Patologias altamente estigmatizantes (como HIV/ AIDS) ou esteticamente impactantes (como grandes linfedemas) geram barreiras atitudinais de exclusão social e extrema segregação do mercado de trabalho remunerado (d8).	O HIV EXIGE ANÁLISE AMPLA. Nos termos do Tema 70 da TNU, para portadores de HIV (mesmo assintomáticos), a incapacidade transcende as limitações físicas, devendo-se sopesar o estigma e as condições socioambientais. Outro erro comum é classificar câncer automaticamente em b435: o câncer é uma condição de saúde (CID) que gera repercussões em funções específicas (imunológicas respiratórias, digestivas, etc.), as quais devem ser individualizadas e pontuadas pelo perito.

Grupo da CIF (b)	Definição (CIF)	Indicadores Práticos (Portaria 2/15)	Repercussões Sociais e de Participação	Diretrizes e Alertas Críticos
b5 – Digestiva, Metabólica e Endócrina	Capítulo 5 da CIF. Abrange: sistema digestivo (b510 ingestão/ sucção/ mastigação, b515 digestão, b525 defecação/ consistência/ continência fecal, b530 peso/ obesidade/ caquexia, b535 sensações); metabolismo geral (b540 carboidratos, proteínas, gorduras); equilíbrio hídrico, mineral, eletrolítico (b545); termorregulação (b550); e glândulas endócrinas (b555, pâncreas, tireoide, supra-renal).	Indicadores 85 a 91 da Portaria n. 2/2015. Avaliam disfagias severas, distúrbios crônicos de absorção intestinal, incontinência anal ou constipação crônica intratável, estado nutricional grave (emaciação, obesidade mórbida com complicações), flutuações hormonais sistêmicas graves (diabetes descompensado, hipotireoidismo severo refratário), lipodistrofia e equilíbrio eletrolítico.	Restringe o Cuidado Pessoal (d5) e as atividades de Vida Doméstica (d6). Indivíduos com ostomias de eliminação (colostomia, ileostomia) necessitam de constante vigilância e cuidados de higiene rigorosos, sofrendo forte estigma social. Diabetes com neuropatia periférica compromete gravemente a locomoção (d4), o manuseio de objetos e a integridade da pele (b8).	Há uma falha frequente ao analisar o diabetes de forma puramente matemática (apenas hemoglobina glicada), sem sopesar o impacto funcional das flutuações glicêmicas graves e as complicações sistêmicas limitadoras (como crises hipoglicêmicas recorrentes, retinopatia diabética ou neuropatia dolorosa). Ostomias definitivas devem ser pontuadas como alteração digestiva (b525) de gravidade moderada a completa.
b6 – Geniturinária e Reprodutiva	Capítulo 6 da CIF. Trata dos sistemas urinário e reprodutor: funções urinárias de filtração (b610 excreção, insuficiência renal, anúria, hidronefrose) e eliminação (b620 micção,	Indicadores 92 a 94 da Portaria n. 2/2015. Medem a perda de filtração glomerular (insuficiência renal crônica), necessidade de hemodiálise/diálise peritoneal, controle do esfíncter urinário (incontinência de urgência ou de esforço refratária),	A insuficiência renal terminal sob terapia renal substitutiva (hemodiálise) impõe rotina exaustiva que absorve tempo e recursos familiares, impedindo o requerente de conseguir ou manter emprego	A insuficiência renal crônica compensada por hemodiálise deve ser classificada como impedimento grave/completo (b610), uma vez que a compensação clínica decorre de tratamento extracorpóreo

Grupo da CIF (b)	Definição (CIF)	Indicadores Práticos (Portaria 2/15)	Repercussões Sociais e de Participação	Diretrizes e Alertas Críticos
b6 – Geniturinária e Reprodutiva	incontinência urinária, frequência, retenção, urgência); e funções genitais/ reprodutivas (b640 sexuais, b650 menstruação/ ciclo menstrual, b660 procriação/ fertilidade/ gravidez).	disfunções orgânicas reprodutivas severas (como endometriose incapacitante com dor pélvica crônica incapacitante).	formal (d8). A incontinência urinária severa gera restrição drástica de participação comunitária (d9) e isolamento afetivo devido ao constrangimento e estigma social de odor.	altamente invasivo e limitador da rotina do requerente. Auditar se o perito ignorou a restrição temporal provocada pela rotina do tratamento (hemodiálise 3 vezes por semana) e seus efeitos colaterais imediatos (astenia, hipotensão).
b7 – Neuromuscul. e Relacionadas ao Movimento	Capítulo 7 da CIF. O núcleo das deficiências físicas. Avalia: articulações e ossos (b710 mobilidade articular, rigidez, artrite; b715 estabilidade; b720 ossos); músculos (b730 força, monoparesia, paraplegia, hemiplegia, tetraplegia; b735 tônus, espasticidade, hipotonia; b740 resistência); movimentos (b750 reflexo motor, b760 controle	Indicadores 95 a 98 da Portaria n. 2/2015. Avaliam a perda de amplitude de movimento articular, anquiloses, sequelas de fraturas, amputações, graus de paralisia muscular (força grau 0 a 5), espasticidade severa incapacitante, coordenação olho-mão e olho-pé (b760), movimentos involuntários (Parkinson, tremores refratários) e alterações severas da marcha (necessidade de órteses, muletas, andador, cadeira de rodas).	O domínio de maior impacto na Mobilidade (d4) e no Cuidado Pessoal (d5). Inviabiliza atividades laborais físicas e de deslocamento (d8). Impõe barreiras arquitetônicas intransponíveis na ausência de acessibilidade urbana e habitacional (e2, e5). Muitas vezes exige ajuda técnica ou assistência pessoal permanente (T) para atividades de vida diária.	EXIGE ABSOLUTA COERÊNCIA COM O EXAME FÍSICO. Laudos comumente apresentam vício gravíssimo de contradição interna: o perito descreve no exame físico "marcha altamente deficitária com apoio de andador e força muscular grau III em membros inferiores", mas no preenchimento do domínio b7 assinala qualificador "leve" (1) ou "nenhum" (0).

Grupo da CIF (b)	Definição (CIF)	Indicadores Práticos (Portaria 2/15)	Repercussões Sociais e de Participação	Diretrizes e Alertas Críticos
b7 – Neuromuscul. e Relacionadas ao Movimento	voluntário, b765 tremores, tiques, coreia); e padrão de marcha (b770).			Qualquer necessidade de apoio para marcha ou redução severa de força muscular exige qualificadores moderado a completo.
b8 – Funções da Pele e Estruturas Relacionadas	Capítulo 8 da CIF. Refere-se à integridade do tecido cutâneo e fâneros: funções protetoras da pele (b810); funções reparadoras (b820 cicatrizes, queimaduras, úlceras por pressão); sensação de coceira, ardor, formigamento ou queimação na pele (b840); e funções dos pelos e unhas (b850/ b860 alopecia severa, lesões ungueais).	Indicadores 98 da Portaria n. 2/2015 (Anexo I/II). Avaliam lesões descamativas extensas e ativas (psoríase severa, pênfigo vulgar, dermatite esfoliativa), sequelas de queimaduras graves com cicatrizes contráteis ou deformantes (especialmente na face e membros superiores), úlceras crônicas de difícil cicatrização (escaras de decúbito), hanseníase com comprometimento de integridade cutânea e prurido crônico severo.	Gera elevadíssimas barreiras atitudinais (e4) na sociedade. A desfiguração física ou a presença de lesões cutâneas visíveis ativas causam estigmatização extrema, rejeição no mercado de trabalho e exclusão das relações interpessoais informais (d7) e da vida comunitária (d9) devido a preconceitos infundados de contágio ou asco.	A deficiência sob a ótica biopsicossocial não se resume à "incapacidade laborativa física", Patologias cutâneas severas ou desfigurantes geram impedimentos sociais gravíssimos que obstruem a participação plena na sociedade, o que atrai a proteção do BPC. No caso de hanseníase, auditar se o perito negligenciou as alterações neurológicas periféricas concomitantes que afetam o tato (b2) e a força/ movimento (b7).

4.6 A distinção entre maiores e menores de 16 anos

A Portaria institui dois instrumentos distintos (Anexo I, para 16 anos ou mais; Anexo II, para menores de 16 anos), e essa distinção tem consequências técnicas relevantes que precisam ser dominadas.

No instrumento infantojuvenil, as atividades e a participação são examinadas de forma compatível com a faixa etária. O Anexo III estabelece pontos de corte específicos para determinados domínios de Atividades e Participação. Quando a criança está abaixo do ponto de corte expressamente previsto, a regra operacional determina o reconhecimento automático de dificuldade máxima naquele domínio, correspondente ao qualificador 4 = C (Completa).

Essa regra aplica-se somente aos domínios para os quais o Anexo III fixa ponto de corte etário e busca impedir que a dependência integral própria da idade resulte em pontuação artificialmente baixa. O texto normativo não autoriza excluir o domínio da pontuação nem substituí-lo por uma modulação discricionária. Nos demais itens, o avaliador deve comparar o desempenho da criança com o esperado para sua idade e descrever as limitações relacionadas ao impedimento e às barreiras.

5. A DEFICIÊNCIA NÃO SE REDUZ À CID: A CENTRALIDADE DAS BARREIRAS

Este capítulo enfrenta um equívoco persistente da prática administrativa: a redução da deficiência ao diagnóstico. A deficiência não é um código da CID; resulta da interação entre impedimentos e barreiras concretamente vivenciadas. Essa conclusão decorre do conceito relacional da Convenção, da LOAS, da Lei Brasileira de Inclusão e da metodologia de avaliação baseada na CIF.

5.1 O diagnóstico como ponto de partida, não de chegada

A Portaria n. 2/2015 posiciona a CID no início da avaliação médica: o perito **codifica a doença** e, só então, avalia funções, estruturas, atividades, participação e barreiras. O diagnóstico informa a condição de saúde, mas não determina o resultado. Duas pessoas com o mesmo CID podem apresentar funcionalidades opostas conforme o ambiente e os fatores pessoais. A literatura científica brasileira sintetizou essa premissa em fórmula lapidar: **a deficiência não é um código da CID** (Morais et al., Ciência & Saúde Coletiva, 2025).

5.2 A modulação espacial e relacional da deficiência

A conceituação biopsicossocial da deficiência, ao superar a rigidez do diagnóstico clínico, estabelece que a restrição de participação social não decorre de uma condição estática do indivíduo, mas sim da relação dinâmica e desequilibrada entre seus impedimentos de longo prazo e as barreiras físicas, urbanísticas, atitudinais e institucionais que lhes são impostas pelo meio externo. Essa perspectiva relacional evidencia que a deficiência é modulada geograficamente, variando de intensidade e impacto conforme a infraestrutura e a cultura de acessibilidade presentes em cada ambiente social, cidade ou unidade da federação.

No que tange às barreiras arquitetônicas e de mobilidade urbana, o território físico atua diretamente como fator de exclusão ou de facilitação dos atos cotidianos. A investigação empírica desenvolvida por Terra, Souza e Caetano (2014) no município de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, demonstra como a ausência de planejamento urbanístico inclusivo e o descumprimento de planos de metas de acessibilidade aprofundam a segregação espacial. Ao realizarem o diagnóstico das políticas públicas de mobilidade diante do Plano Municipal de Acessibilidade, as autoras constataram que, das 64 unidades de saúde municipais de Niterói, nenhuma tinha a totalidade dos requisitos legais de acessibilidade, tais como rampas, banheiros adaptados, porta acessível, piso tátil, sinalização em Braille e intérprete de Libras, restando apenas 12 unidades que apresentavam apenas o básico dessas adaptações. Esse cenário revela que a deficiência física ou motora é agravada e materializada pela precariedade estrutural do próprio município, transformando limitações corporais leves em severas barreiras de acesso à saúde e à cidade (Terra; Souza; Caetano, 2014).

De maneira análoga, a dimensão sociocultural de cada ambiente atua como um poderoso modulador da funcionalidade. Conforme analisa Aquino (2022), no âmbito das demandas assistenciais da Justiça Federal do Ceará, patologias que carregam um expressivo estigma social, como a infecção pelo vírus HIV, exigem uma investigação minuciosa das condições fáticas em que o requerente do benefício está inserido. O autor destaca o caso de um cabeleireiro residente em uma pequena comunidade do interior do Ceará, no município de Limoeiro do Norte, cuja atividade laboral lidava diretamente com instrumentos perfurocortantes, circunstância que, associada ao forte preconceito local e ao afastamento de familiares e vizinhos após a divulgação de seu diagnóstico, impossibilitou por completo a sua inserção no mercado de trabalho e no convívio comunitário (Aquino, 2022). Esse caso ilustra que, embora o indivíduo pudesse

estar clinicamente assintomático ou ter capacidade laborativa sob a ótica estritamente biomédica, as atitudes discriminatórias e o preconceito comunitário arraigados naquela localidade específica erigiram barreiras intransponíveis à sua participação social, as quais poderiam apresentar menor impacto segregador em grandes centros urbanos marcados pela impessoalidade e pelo anonimato (Aquino, 2022).

Justamente sob esse entendimento, a jurisprudência da Turma Nacional de Uniformização consolidou a tese de que a avaliação de impedimentos em patologias estigmatizantes não pode se restringir a exames clínicos ou de capacidade física laboral, impondo-se a análise pormenorizada das condições socioeconômicas, pessoais e culturais do caso concreto.

O microssistema escolar serve como mais um exemplo evidente de como o ambiente institucional pode atenuar ou potencializar os efeitos da deficiência. Alves e Maia (2015) discutem que a exclusão e a limitação do desempenho de estudantes com deficiência na educação pré-escolar ou básica frequentemente decorrem de barreiras atitudinais presentes na sala de aula, alimentadas pelo desconhecimento e pela falta de formação docente. A taxonomia dessas barreiras engloba comportamentos como a substantivação – a tendência de definir o indivíduo inteiramente por sua deficiência – e a particularização, que afasta o aluno do convívio coletivo ao pressupor que este apenas se desenvolve em horários e com profissionais especializados fora da sala comum (Alves; Maia, 2015). Complementando essa análise, Silva (s.d.) assevera que a marginalização dos discentes que não se enquadram no perfil idealizado de normalidade é acentuada quando o estabelecimento de ensino tem uma estrutura física deficitária e falha na aplicabilidade de alternativas pedagógicas inclusivas, como o Atendimento Educacional Especializado e as salas de recursos multifuncionais. Assim, enquanto uma escola provida de tecnologias assistivas e de mediação pedagógica atua como um ambiente facilitador que liberta as potencialidades do aluno, a escola comum que apenas realiza a integração de maneira mecânica e desprovida de recursos acaba por reforçar o isolamento social, consolidando e reproduzindo a deficiência em sua dimensão mais excludente (Silva, s.d.).

5.3 A tipologia das barreiras

Como já vimos exaustivamente, a leitura qualificada do laudo exige que a análise ultrapasse a constatação clínica do impedimento e examine, de forma individualizada, a interação desse impedimento com as barreiras existentes no ambiente concreto da pessoa avaliada. Nos termos do art. 2º da Lei Brasileira de Inclusão, é essa interação que pode obstruir

a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade, em igualdade de condições com as demais. Por sua vez, o art. 16, §§ 2º e 5º, II, do Decreto n. 6.214/2007 determina que a avaliação considere os fatores ambientais, sociais e pessoais e afira o grau de restrição à participação decorrente da interação entre o impedimento de longo prazo e as diversas barreiras. Lei n. 13.146/2015, arts. 2º e 3º e Decreto n. 6.214/2007, art. 16.

As barreiras, portanto, não "*convertem*" automática ou isoladamente o impedimento em deficiência. Elas constituem elementos relacionais que, ao interagirem com o impedimento, podem limitar o desempenho de atividades, restringir a participação social e impedir o exercício de direitos. O laudo deve identificar quais barreiras estão efetivamente presentes, sua intensidade, frequência e extensão, bem como demonstrar de que maneira repercutem na vida cotidiana da pessoa.

O art. 3º, IV, da Lei Brasileira de Inclusão classifica as barreiras nas seguintes espécies:

- **Barreiras urbanísticas**: são aquelas existentes nas vias e nos espaços públicos ou privados abertos ao público ou de uso coletivo. Compreendem, entre outros obstáculos, calçadas irregulares ou sem rebaixamento, ausência de piso tátil, travessias inseguras, mobiliário urbano inadequado, vias sem condições de circulação e inexistência de rotas acessíveis. Essas barreiras podem impedir ou dificultar o deslocamento até serviços de saúde, educação, assistência social, trabalho e convivência comunitária.
- **Barreiras arquitetônicas**: correspondem aos obstáculos existentes nos edifícios públicos e privados. Incluem a ausência ou inadequação de rampas, elevadores, corrimãos, portas, sanitários acessíveis, sinalização, rotas internas de circulação e demais adaptações necessárias ao ingresso, à permanência e à utilização segura e autônoma das edificações.
- **Barreiras nos transportes**: são aquelas verificadas nos sistemas e meios de transporte. Podem decorrer da inexistência de veículos adaptados, da inacessibilidade de pontos, estações e terminais, da ausência de informação acessível, da inadequação dos procedimentos de embarque e desembarque ou da insuficiência do serviço. Sua presença pode restringir não apenas a mobilidade, mas também o acesso a outros direitos fundamentais.
- **Barreiras nas comunicações e na informação**: consistem em entraves, obstáculos, atitudes ou comportamentos que dificultem ou impossibilitem a expressão, a compreensão ou o recebimento

de mensagens e informações. Abrangem a ausência de Libras, Braille, legendas, audiodescrição, comunicação tátil, caracteres ampliados, linguagem simples, recursos multimídia acessíveis e meios aumentativos ou alternativos de comunicação, inclusive nos documentos, sistemas eletrônicos e atendimentos presenciais.

- **Barreiras atitudinais**: correspondem às atitudes ou aos comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades. Manifestam-se por meio do preconceito, estigma, discriminação, estereótipos, descrédito, infantilização, superproteção, negligência ou recusa de adaptações razoáveis. Embora frequentemente invisíveis ao exame clínico, podem constituir obstáculos determinantes à educação, ao trabalho, à autonomia e à convivência social.
- **Barreiras tecnológicas**: são aquelas que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias. Compreendem a inacessibilidade de sites, aplicativos, plataformas digitais, equipamentos e sistemas eletrônicos, bem como a indisponibilidade ou inadequação de recursos de tecnologia assistiva necessários à comunicação, à mobilidade, à aprendizagem, ao trabalho, à autonomia e à participação social.

Disso se extrai uma conclusão normativa central: a caracterização da deficiência não pode ser reduzida ao diagnóstico ou às funções corporais. Na esfera administrativa, a omissão de barreiras e participação torna a avaliação incompleta e incompatível com a metodologia prevista na Portaria.

Na esfera judicial, a insuficiência deve ser examinada à luz do conjunto probatório e dos arts. 371, 473 e 479 do CPC, podendo justificar esclarecimentos, complementação ou nova perícia quando comprometer a resposta ao objeto da prova.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação teórica, jurídica e jurisprudencial desenvolvida ao longo deste manual evidencia que a correta caracterização da deficiência para fins de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) depende, fundamentalmente, da superação definitiva de dogmas biomédicos que insistem em reduzir a complexidade humana ao diagnóstico clínico.

Conforme demonstrado pelas premissas científicas da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) e pelas diretrizes normativas da Lei Brasileira de Inclusão, a deficiência não reside no corpo lesionado ou na doença codificada, mas sim no espaço relacional de sua interação com as múltiplas barreiras impostas pelo meio físico, social e atitudinal. O instrumento de avaliação instituído pela Portaria Conjunta MDS/INSS n. 2/2015 representa uma relevante inovação ao desenhar um modelo de avaliação multiprofissional e interdisciplinar. Contudo, como revelam os dados empíricos compilados pela Escola Nacional de Administração Pública, a operacionalização prática desse sistema ainda carece de simetria, na medida em que as decisões médicas e de capacidade abstrata exercem um peso causal desproporcional na concessão final, convertendo o perito em um guardião informal do acesso em detrimento das complexas barreiras mapeadas pela assistência social.

Para contornar essas assimetrias institucionais e blindar tecnicamente os laudos administrativos e judiciais, impõe-se aos operadores do direito e da saúde uma postura rigorosamente fática e individualizada. A caracterização do impedimento de longo prazo exige uma análise longitudinal que reconstrua a trajetória funcional do requerente, observando que o piso temporal de dois anos constitui um parâmetro retrospectivo e prospectivo global, e não uma exigência de definitividade clínica, carência prévia ou motivo para "altas programadas" automáticas. Essa hermenêutica humanizadora revela-se ainda mais urgente ao se deparar com realidades marcadas pelo profundo estigma social – como no caso dos portadores de HIV e outras afecções de forte impacto cutâneo, mental ou físico –, em que a barreira atitudinal do preconceito é suficiente para inviabilizar o desempenho social, independentemente da ausência de limitações físicas visíveis ou de incapacidade laboral estrita.

Por fim, o BPC não pode ser interpretado sob a égide de uma burocracia estatal restritiva ou de uma cultura institucional de "fraudofobia" que desnatura o seu escopo constitucional protetivo. Como único benefício de assistência social no valor de um salário mínimo assegurado pela Carta de 1988 aos hipossuficientes, sua concessão constitui uma medida de justiça distributiva indispensável para mitigar a extrema pobreza e prover a igualdade de oportunidades. A efetivação desse direito fundamental pressupõe o reconhecimento do requerente em sua integralidade existencial, convertendo a perícia biopsicossocial em um instrumento de emancipação e de garantia da dignidade humana frente às omissões do meio social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Evanilson Landim; MAIA, Lícia de Souza Leão. A sala de aula e as barreiras atitudinais contra a pessoa com deficiência. *In:* CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE EDUCAÇÃO MATEMÁTICA, 14., 2015, Tuxtla Gutiérrez, México. Anais [...]. [S. l.]: CIAEM-IACME, 2015. p. 1-10. Disponível em: https://xiv.ciaem-redumate.org/index.php/xiv_ciaem/xiv_ciaem/paper/view/755/324. Acesso em: 16 ago. 2026.

AQUINO, Bruno Silveira de Andrade. *A caracterização dos impedimentos de longo prazo para a concessão do Benefício de Prestação Continuada*: uma análise jurisprudencial sobre o critério de deficiência entre os portadores de HIV. 2022. 60 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/73043. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008*. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 10 jul. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. *Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007*. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. *Decreto n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Portaria Conjunta MDS/INSS n. 2, de 30 de março de 2015*. Dispõe sobre critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médica da pessoa com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 67, 9 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Portaria Conjunta MDS/INSS n. 34, de 9*

de outubro de 2025. Dispõe sobre as regras e os procedimentos para requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 194, p. 58-60, 10 out. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/portarias-conjuntas/2025/ptcj34mds-inss.pdf/view. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério da Previdência Social; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Portaria Conjunta MDS/MPS/INSS n. 37, de 1º de abril de 2026*. Altera a Portaria Conjunta MDS/INSS n. 2, de 30 de março de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 63, p. 46, 2 abr. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Turma Nacional de Uniformização. *Súmula n. 78*. Comprovado que o requerente de benefício é portador do vírus HIV, cabe ao julgador verificar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais, de forma a analisar a incapacidade em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 87, 17 set. 2014. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php. Acesso em: 16 ago. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Turma Nacional de Uniformização. *Tema Representativo n. 173*: impedimento de longo prazo para fins de benefício assistencial. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei n. 0073261-97.2014.4.03.6301/SP. Relator para o acórdão: Juiz Federal Sérgio de Abreu Brito. Julgado em 21 nov. 2018. Publicado em 27 nov. 2018. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-173. Acesso em: 16 ago. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Turma Nacional de Uniformização. *Tema Representativo n. 385*: caracterização da deficiência para concessão do BPC/LOAS. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei n. 1005655-57.2022.4.01.3602/MT. Relator: Juiz Federal Fabio de Souza Silva. Julgado em 24 jun. 2026. Acórdão publicado em 6 jul. 2026. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-385. Acesso em: 16 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 630, de 29 de julho de 2025*. Altera a Resolução CNJ n. 595/2024, para incluir no Sisperjud instrumento unificado de avaliação biopsicossocial para pedidos de benefício assistencial em favor de pessoas com deficiência. Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça: Brasília, DF, n. 162, p. 10-55, 30 jul. 2025. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6235. Acesso em: 16 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 673, de 23 de março de 2026. Altera a Resolução CNJ n. 595/2024 para prorrogar o prazo de obrigatoriedade do uso do instrumento de avaliação biopsicossocial e definir responsabilidades pelo uso de dados previdenciários. Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça: Brasília, DF, n. 69, p. 29-30, 24 mar. 2026. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6818. Acesso em: 16 ago. 2026.

JAISWAL, Atul et al. Using the ICF to identify contextual factors that influence participation of persons with deafblindness. *Archives of Physical Medicine and Rehabilitation*, [S. l.], v. 100, n. 12, p. 2324-2333, 2019. DOI: https://doi.org/10.1016/j.apmr.2019.03.010. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.apmr.2019.03.010. Acesso em: 16 ago. 2026.

KIM, Hye-Jin et al. Use of the International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) in integrated care for people with disabilities: a scoping review using

the SELFIE framework. *Disability and Health Journal*, [S. l.], v. 18, n. 4, 101854, 2025. DOI: https://doi.org/10.1016/j.dhjo.2025.101854. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.dhjo.2025.101854. Acesso em: 16 ago. 2026.

MORAIS, Indyara de Araujo; RESENDE, Marineia Crosara de; MERCHAN-HAMANN, Edgar; PEREIRA, Everton Luís. Modelo biopsicossocial na avaliação da deficiência: deficiência não é um código da CID. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 8, e02462024, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/1413-81232025308.02462024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232025308.02462024. Acesso em: 16 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *CIF*: Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde. Coordenação da tradução: Cássia Maria Buchalla. São Paulo: Edusp, 2008.

SILVA, João Batista Ricardo da. A pessoa com deficiência no contexto escolar. *SouzaEAD Revista Acadêmica Digital*, [S. l.], n. 63, p. 1-17, jul. 2023. Disponível em: https://souzaeadrevistaacademica.com.br/revista/63-julho-2023/07-joao-batista-ricardo-da-silva.pdf. Acesso em: 16 ago. 2026.

SIMEONSSON, Rune J. *et al.* Applying the International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) to measure childhood disability. *Disability and Rehabilitation*, [S. l.], v. 25, n. 11-12, p. 602-610, 2003. DOI: https://doi.org/10.1080/0963828031000137117. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09638280310001371 17. Acesso em: 16 ago. 2026.

TERRA, Alessandra Dale Giacomin; SOUZA, Jamille Medeiros; CAETANO, Isabel. Barreiras arquitetônicas e a pessoa com deficiência no município de Niterói: uma análise sobre políticas públicas e direitos humanos. *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES, 3., 2014, Salvador. Anais [...]. Salvador: UCSal, 2014. v. 4, p. 277-291. ISSN 2316-266X.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHA54.21:* International Classification of Functioning, Disability and Health. Geneva: WHO, 22 May 2001. Disponível em: https://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA54/ea54r21.pdf. Acesso em: 16 ago. 2026.

9

PROSPECÇÃO ÉTICA PELAS REDES SOCIAIS: POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO NA ADVOCACIA

*Cristina de Souza Merlino Maneschi**

1. INTRODUÇÃO

A advocacia sempre encontrou no conhecimento, na confiança e na reputação alguns de seus fundamentos mais sólidos. Durante décadas, a construção desses atributos esteve predominantemente associada às relações presenciais, à indicação, ao reconhecimento entre pares e à consolidação do nome profissional no espaço em que o advogado exercia sua atividade. A transformação digital não suprimiu esses fundamentos. Modificou, entretanto, os espaços nos quais a reputação profissional também passou a ser construída, percebida e compartilhada.

A expansão da internet e a incorporação das redes sociais à vida cotidiana alteraram significativamente a maneira pela qual as pessoas procuram informação, esclarecem dúvidas e estabelecem os primeiros contatos com profissionais. Essa transformação alcançou inevitavelmente o Direito. Antes mesmo de procurar um advogado, o cidadão pode pesquisar uma dúvida, assistir a um vídeo, ler uma publicação, acompanhar determinado profissional e, a partir dessas sucessivas interações, formar uma percepção sobre sua atuação. O contato com a informação jurídica passa, assim, a anteceder, em muitas situações, o contato profissional propriamente dito.

---

* Advogada especialista em Direito Previdenciário, pós-graduada em Direito Previdenciário, com mais de duas décadas de atuação profissional. Palestrante, escritora e produtora de conteúdo jurídico, dedica-se à defesa dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social e ao estudo da comunicação jurídica, do posicionamento estratégico e da utilização ética das redes sociais na advocacia. Atua também em planejamento previdenciário nacional e internacional.

A produção científica apresentada no Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário do IBDP de 2025 já identificou, sob diferentes perspectivas, o impacto das novas tecnologias e das novas formas de comunicação sobre a advocacia previdenciária. Ao examinarem o atendimento como forma de prospecção e fidelização, Daniel Martiniano Dias e Raphael Martiniano Dias observam que a popularização da informação, especialmente por intermédio da internet, alterou a relação tradicionalmente verticalizada entre advogado e cliente, tornando o destinatário mais informado e mais capaz de formar expectativas sobre o serviço jurídico (Dias; Dias, 2025). No mesmo volume, Carlos Eden Melo Mourão analisou os limites éticos do marketing jurídico e destacou a centralidade do caráter informativo, da sobriedade e da submissão às normas profissionais (Mourão, 2025). Esses trabalhos demonstram que o tema já integra a agenda científica do próprio Instituto, embora o objeto ora proposto seja distinto e assuma recorte específico sobre posicionamento estratégico, linguagem acessível e procura espontânea.

Há, nesse fenômeno, uma alteração importante na própria temporalidade da relação entre advogado e sociedade. O primeiro contato com determinado profissional pode ocorrer muito antes do surgimento de uma necessidade concreta de contratação. A pessoa pode conhecer sua área de atuação, familiarizar-se com a maneira pela qual explica determinado assunto e reconhecer naquele conteúdo uma fonte recorrente de informação. Quando uma questão jurídica efetivamente surge, o profissional já não lhe é inteiramente desconhecido.

Esse novo percurso não elimina a importância da indicação, da experiência, da qualificação técnica ou das relações tradicionais de confiança. Tampouco permite concluir que a presença digital seja condição indispensável para o reconhecimento profissional. O que se verifica é a formação de um espaço adicional de comunicação, no qual conhecimento jurídico e sociedade podem encontrar-se antes mesmo da constituição de uma relação profissional.

A circunstância adquire especial relevância diante da natureza da advocacia. Diferentemente de atividades submetidas predominantemente à lógica comercial, a profissão tem função constitucional, deveres próprios e regime ético destinado, entre outras finalidades, a preservar sua dignidade e impedir a mercantilização e a captação indevida de clientela. O Estatuto da Advocacia considera infração disciplinar angariar ou captar causas, com ou sem a intervenção de terceiros (Brasil, 1994, art. 34, IV). O Código de Ética e Disciplina estabelece, por sua vez, que a publicidade profissional deve ter caráter meramente informativo, primar pela

discrição e sobriedade e não configurar captação de clientela ou mercantilização da profissão (Conselho Federal da OAB, 2015, art. 39).

O Provimento n. 205/2021 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil constitui referência normativa central nesse debate. A regulamentação admite expressamente o marketing jurídico e reconhece o marketing de conteúdos jurídicos como estratégia de criação e divulgação de conteúdo voltada à informação do público e à consolidação profissional do advogado ou da sociedade de advocacia, submetendo essas práticas às balizas éticas da profissão (Conselho Federal da OAB, 2021). A existência de estratégia na comunicação profissional, portanto, não é, por si só, incompatível com a advocacia. A questão juridicamente relevante reside na finalidade, na forma e nos meios pelos quais essa estratégia é desenvolvida.

É justamente nesse espaço que se situa o problema investigado neste trabalho. A possibilidade de o advogado comunicar conhecimento e tornar reconhecível sua área de atuação não permite equiparar toda presença digital à captação indevida de clientela. Da mesma maneira, a utilização de conteúdo informativo não torna automaticamente ética qualquer estratégia de divulgação. Entre esses extremos existe uma fronteira que precisa ser identificada com maior precisão.

Essa análise exige distinguir conceitos que, no discurso cotidiano sobre redes sociais, frequentemente aparecem sobrepostos: visibilidade, autoridade, reputação, posicionamento, marketing jurídico, prospecção e captação de clientela. A literatura de marketing pode contribuir para essa distinção, desde que transportada ao universo jurídico com as cautelas necessárias. A formulação clássica de Ries e Trout compreende o posicionamento a partir do lugar ocupado na percepção do destinatário (Ries; Trout, 2001). Keller e Swaminathan, ao tratarem de gestão estratégica de marcas, ressaltam a relevância das associações construídas na mente do público e da coerência dessas associações ao longo do tempo (Keller; Swaminathan, 2020). No âmbito específico da advocacia, a obra de Patrícia Steffanello, publicada em 2026, integra a bibliografia contemporânea dedicada ao posicionamento estratégico e ao marketing jurídico ético (Steffanello, 2026).

A utilização desses referenciais não significa transformar o advogado em produto. O interesse desta pesquisa está na dimensão comunicacional dos conceitos: compreender de que maneira determinado profissional pode tornar sua atuação reconhecível sem converter reconhecimento em autoengrandecimento, diferenciação em comparação indevida ou estratégia em mercantilização. Nessa perspectiva, sustenta-se que

o posicionamento profissional sustentável não deve fabricar uma identidade, mas tornar reconhecível uma identidade profissional que encontre correspondência na realidade.

A questão ganha contornos ainda mais particulares quando se considera a linguagem utilizada para comunicar o Direito. A linguagem jurídica possui terminologia própria e categorias cuja precisão é indispensável. Entretanto, essa mesma formulação adequada a uma petição, parecer ou congresso científico pode ser pouco compreensível para o cidadão que procura informação sobre uma situação concreta de sua vida.

No Direito Previdenciário, essa distância torna-se especialmente perceptível. Trata-se de área marcada por elevada densidade normativa e, ao mesmo tempo, relacionada a acontecimentos humanos essenciais, como envelhecimento, incapacidade para o trabalho, deficiência, maternidade, morte e subsistência. Surge, assim, outra proposição central desta investigação: simplificar a linguagem não significa simplificar o Direito. A comunicação acessível não exige abandono da precisão. Exige capacidade de traduzir complexidade sem alterar conteúdo.

A produção científica recente confirma a relevância dessa preocupação. Sousa et al. (2024), ao estudarem comunicação jurídica e democratização da informação, relacionam clareza e objetividade à ampliação do acesso ao conteúdo jurídico. Rosado e Dias (2024) discutem a compatibilização entre linguagem jurídica especializada e linguagem não especializada, enquanto estudo empírico de Beebeejaun (2023) identificou preferência dos usuários por comunicação jurídica mais direta, acompanhada da explicação dos significados técnicos quando necessários. Essas evidências não dispensam a técnica; ao contrário, indicam que a adequação da linguagem ao destinatário é parte do próprio problema comunicacional.

A Lei n. 15.263/2025, ao instituir a Política Nacional de Linguagem Simples, acrescentou referência normativa contemporânea a esse debate. Seu campo de aplicação é a comunicação dos órgãos e entidades da Administração Pública, não a comunicação privada da advocacia. Ainda assim, a opção legislativa por favorecer informações que possam ser encontradas, compreendidas e utilizadas pelo cidadão é relevante como expressão de uma preocupação institucional com a inteligibilidade (Brasil, 2025). O Conselho Nacional de Justiça desenvolve orientação semelhante por meio do Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, cujo propósito é promover linguagem direta e compreensível sem abandono da boa técnica jurídica (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

A partir desse contexto, formula-se o problema central da presente investigação: em que medida o posicionamento estratégico, aliado à comunicação jurídica em linguagem acessível nas redes sociais, pode favorecer a prospecção ética na advocacia sem ultrapassar os limites normativos da publicidade profissional, da captação indevida de clientela e da mercantilização?

A expressão "prospecção ética", empregada neste estudo, não é apresentada como categoria normativa expressamente definida pelo Provimento n. 205/2021. Trata-se de conceito operacional desenvolvido para os fins desta investigação, destinado a identificar a construção lícita de presença, reconhecimento e acessibilidade profissional mediante comunicação informativa e posicionamento, sem indução à contratação, estímulo ao litígio ou utilização de práticas incompatíveis com a natureza da advocacia.

Parte-se da hipótese de que a produção continuada de conteúdo jurídico informativo, tecnicamente correto e compreensível pode contribuir para a construção de posicionamento e favorecer posterior procura espontânea pelo profissional, sem configurar, por si só, captação indevida de clientela, desde que respeitados os limites estabelecidos pelo Estatuto da Advocacia e da OAB, pelo Código de Ética e Disciplina, pelo Provimento n. 205/2021 e pelas demais normas aplicáveis.

O objetivo geral consiste em analisar os limites jurídicos e éticos da utilização das redes sociais como espaço de construção de posicionamento profissional e de prospecção na advocacia. Especificamente, busca-se compreender as transformações provocadas pelo ambiente digital na comunicação entre advogado e sociedade; examinar o conceito de posicionamento estratégico e suas possibilidades de aplicação ao universo jurídico; analisar a função da linguagem acessível na comunicação destinada ao público leigo; estabelecer distinções entre marketing jurídico, prospecção e captação indevida; e confrontar essas premissas com experiência concreta desenvolvida na advocacia previdenciária.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, complementada por estudo de caso qualitativo e descritivo. O referencial compreende legislação, normas ético-profissionais, manifestações institucionais pertinentes, produção científica relacionada à comunicação jurídica e à transformação digital e literatura especializada nos campos do posicionamento e do marketing. O estudo de caso parte da experiência profissional da autora na advocacia previdenciária e na produção continuada de conteúdo jurídico. Não serão

empregados números de alcance, visualizações, contratos, conversões ou indicadores comerciais como demonstração de resultado.

A condição da autora como pesquisadora e objeto parcial da análise constitui limitação metodológica expressamente reconhecida. A experiência individual não autoriza generalizações acerca da advocacia brasileira nem permite concluir que práticas semelhantes produzirão resultados equivalentes para outros profissionais. Sua finalidade é descritiva e analítica.

O objeto do trabalho, portanto, não consiste em apresentar fórmula para obtenção de seguidores ou clientes. Pretende-se compreender se é possível ocupar estrategicamente o ambiente digital sem abandonar os valores que caracterizam a profissão; comunicar conhecimento sem vulgarizá-lo; ampliar a compreensão do Direito sem comprometer sua precisão; construir reconhecimento sem recorrer ao autoengrandecimento; e favorecer a procura espontânea sem transformar informação jurídica em instrumento de indução à contratação. A transformação dos meios de comunicação não exige a transformação da advocacia em atividade mercantil. É nessa tensão entre permanência e mudança que se situa o presente estudo.

2. A TRANSFORMAÇÃO DA COMUNICAÇÃO JURÍDICA NO AMBIENTE DIGITAL

A transformação digital da advocacia não pode ser compreendida apenas a partir da incorporação de novas tecnologias ao cotidiano dos escritórios. Processos eletrônicos, sistemas de gestão, videoconferências, automação e ferramentas baseadas em inteligência artificial modificaram práticas profissionais antes dependentes de estruturas predominantemente físicas. Paralelamente às mudanças operacionais, contudo, modificou-se a maneira pela qual a sociedade procura, recebe, interpreta e compartilha informação jurídica.

Durante longo período, o acesso individualizado ao conhecimento jurídico esteve fortemente associado à consulta profissional. A internet modificou progressivamente essa arquitetura informacional. Normas, decisões judiciais, notícias, artigos, vídeos e explicações sobre direitos passaram a circular diretamente entre pessoas que, até então, dependiam predominantemente da intermediação profissional. A produção do IBDP de 2025 registra esse deslocamento ao reconhecer que a popularização da informação pela internet tornou o destinatário mais participativo e mais consciente de suas expectativas na relação com a advocacia (Dias; Dias, 2025).

Essa ampliação do acesso não tornou dispensável a atuação do advogado. Ao contrário, evidenciou uma distinção essencial: ter acesso à informação jurídica não equivale a compreender o Direito. O texto de uma lei pode estar disponível integralmente na internet e, ainda assim, exigir interpretação sistemática, conhecimento da regulamentação, compreensão da jurisprudência e análise das circunstâncias concretas para que possa ser corretamente aplicado.

A democratização do acesso à informação não eliminou a complexidade jurídica. Modificou o momento em que o cidadão entra em contato com ela. Antes de procurar assistência profissional, o indivíduo pode realizar pesquisas, consultar páginas institucionais, assistir a conteúdos, acompanhar debates e seguir profissionais dedicados a determinada área. A consulta jurídica deixa, assim, de constituir necessariamente o primeiro contato com o conhecimento jurídico.

Esse deslocamento tem consequências relevantes para a construção da confiança profissional. Uma pessoa pode acompanhar determinado advogado durante longo período sem jamais estabelecer contato direto. Quando uma necessidade concreta surge, a escolha pode recair sobre alguém que já fazia parte de seu repertório informacional. Não se afirma que esse comportamento tenha substituído indicação, proximidade, experiência ou reputação tradicional. O ambiente digital acrescentou outra possibilidade: a confiança pode começar a ser construída antes da existência de uma relação profissional.

Essa constatação exige cautela. Confiança percebida digitalmente não equivale necessariamente à competência técnica, assim como grande exposição não constitui prova de autoridade jurídica. A tecnologia ampliou a capacidade de comunicar, mas não ampliou automaticamente a qualidade daquilo que é comunicado.

As redes sociais também alteraram a lógica de distribuição da informação. Diferentemente de uma publicação jurídica tradicional, conteúdos disponibilizados em plataformas digitais podem alcançar pessoas que não conheciam previamente o profissional e que sequer estavam pesquisando aquele tema. O Provimento n. 205/2021 reconhece essa realidade ao distinguir publicidade ativa e publicidade passiva. A primeira pode alcançar número indeterminado de pessoas, inclusive aquelas que não buscaram previamente informações sobre o profissional ou os temas anunciados; a segunda alcança público que tenha procurado previamente essas informações ou consentido com seu recebimento (Conselho Federal da OAB, 2021).

A distinção é relevante porque demonstra que o alcance de pessoas que não procuraram previamente o advogado não constitui, isoladamente, elemento suficiente para caracterizar captação indevida. A própria regulamentação admite que conteúdos jurídicos circulem além do público que já conhece o profissional. O elemento decisivo está na natureza, finalidade e forma da comunicação.

A captação de clientela, nos termos do Provimento, relaciona-se à utilização ativa de mecanismos destinados a angariar clientes mediante indução à contratação ou estímulo ao litígio (Conselho Federal da OAB, 2021). Da leitura conjugada dessas disposições decorre uma distinção central deste estudo: alcançar não significa necessariamente captar.

O critério quantitativo mostra-se insuficiente. Uma publicação pode alcançar grande número de pessoas e permanecer informativa. Uma comunicação dirigida a uma única pessoa pode ser incompatível com a ética profissional se estruturada para induzir contratação. Visualizações, compartilhamentos, comentários e seguidores demonstram fenômenos de audiência. Não definem, por si mesmos, a legitimidade da mensagem.

A própria regulamentação de 2021 reforça essa compreensão ao admitir o marketing de conteúdos jurídicos, que pode contribuir para informar o público e para consolidar profissionalmente o advogado ou a sociedade de advocacia. Mourão (2025), ao analisar o tema na coletânea do IBDP, enfatiza que a possibilidade de comunicação e posicionamento deve permanecer subordinada ao caráter informativo e às balizas éticas da OAB. A conjugação entre informação e consolidação profissional, portanto, não constitui contradição normativa; a incompatibilidade surge quando a consolidação é buscada por meios proibidos.

Essa compreensão torna-se ainda mais importante diante da vulnerabilidade frequentemente presente nas matérias jurídicas. Pessoas procuram informações sobre doença, deficiência, perda de renda, morte, conflitos familiares e inúmeras outras situações de elevada repercussão pessoal. No Direito Previdenciário, quem procura informação sobre benefício por incapacidade pode estar impossibilitado de trabalhar; quem pesquisa pensão por morte pode ter acabado de perder um familiar; quem procura o Benefício de Prestação Continuada pode enfrentar vulnerabilidade socioeconômica. A capacidade de alcançar diretamente essas pessoas impõe responsabilidade proporcional ao poder comunicacional disponível.

A tecnologia permite alcançar a vulnerabilidade. A ética deve impedir que ela seja explorada.

Essa exigência também se manifesta na velocidade da informação. Alterações legislativas, julgamentos e atos administrativos podem transformar-se rapidamente em conteúdos de ampla circulação. A disputa pela publicação imediata cria o risco de a velocidade ser confundida com autoridade. Na advocacia, ser o primeiro a comunicar não pode ser mais importante do que comunicar corretamente.

Projeto de lei não é lei vigente. Decisão judicial não produz necessariamente os mesmos efeitos para todas as pessoas. Alterações normativas podem conter requisitos, exceções e regras de transição. Uma informação juridicamente responsável precisa preservar essas diferenças mesmo quando o formato exige concisão.

A circulação pode ser instantânea. A confiança profissional, não. A confiança exige coerência, continuidade e correspondência entre aquilo que é comunicado e aquilo que o profissional efetivamente conhece e pratica.

A transformação digital oferece, portanto, oportunidade e risco. Permite que conhecimento anteriormente restrito a ambientes especializados alcance pessoas que dele necessitam, mas também pode favorecer simplificações indevidas, autopromoção e exploração de vulnerabilidades. A tecnologia não determina qual desses caminhos será escolhido. A responsabilidade pela escolha permanece com o profissional.

Essa conclusão afasta a falsa oposição entre advocacia tradicional e advocacia digital. A técnica necessária para interpretar uma norma, orientar uma pessoa, elaborar uma tese ou conduzir um processo permanece essencial. O ambiente digital acrescenta uma competência comunicacional, não substitui a competência jurídica. O profissional pode aprender recursos de gravação, edição, distribuição e formatos contemporâneos. Nenhum deles substitui a responsabilidade sobre o conteúdo divulgado.

Compreender essa transformação é indispensável para avançar ao problema do posicionamento. Se as redes sociais permitem que o advogado comunique conhecimento e seja reconhecido por determinada área de atuação, torna-se necessário investigar de que maneira essa percepção é construída e como distingui-la da simples exposição.

3. POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO NA ADVOCACIA

A ampliação das possibilidades de comunicação não conduz automaticamente à construção de posicionamento profissional. Estar presente nas redes sociais, publicar frequentemente ou alcançar público expressivo pode produzir visibilidade, mas não significa necessariamente ocupar um espaço reconhecível na percepção daqueles que recebem a comunicação.

Visibilidade e posicionamento são fenômenos relacionados, mas distintos. A primeira corresponde à possibilidade de ser visto. O segundo pressupõe que aquilo que é visto adquira significado suficientemente claro e coerente para produzir associação entre o profissional e determinado campo de conhecimento, forma de atuação ou conjunto de atributos.

A literatura clássica de marketing oferece contribuição relevante para a compreensão desse fenômeno. Ries e Trout (2001) desenvolveram a teoria do posicionamento a partir da percepção do destinatário, propondo que a comunicação busque estabelecer um lugar reconhecível na mente do público. Keller e Swaminathan (2020), ao tratarem da gestão estratégica de marcas, destacam a importância das associações e da coerência na construção de marcas e reputações.

A utilização desses referenciais na advocacia exige ressalva fundamental. O advogado não é produto, e a relação advocatícia não pode ser submetida indistintamente às técnicas empregadas na comercialização de bens e serviços. O interesse deste estudo pelo posicionamento encontra-se, portanto, em sua dimensão comunicacional.

Posicionar-se, na concepção aqui desenvolvida, não significa fabricar uma identidade para ser percebido. Significa comunicar com clareza e coerência uma identidade profissional que efetivamente exista. A sustentabilidade desse posicionamento depende da correspondência entre aquilo que se comunica e aquilo que se é capaz de sustentar profissionalmente.

A obra de Patrícia Steffanello, publicada em 2026 e dedicada especificamente ao posicionamento estratégico na advocacia, integra a bibliografia contemporânea do tema e foi lançada pela Juruá Editora com indicação de atualização ao Provimento n. 205/2021 (Steffanello, 2026). Sua utilização neste trabalho é feita como referência especializada sobre posicionamento na advocacia, sem atribuir à autora formulações que não tenham sido diretamente verificadas.

A comunicação pode ampliar uma trajetória. Não pode substituir sua existência.

Essa compreensão permite distinguir posicionamento e autopromoção. Na autopromoção, o profissional ocupa predominantemente o centro da mensagem e procura convencer o destinatário de sua relevância ou superioridade. No posicionamento, o conhecimento pode ocupar o centro da comunicação, permitindo que o reconhecimento profissional surja como consequência da coerência dos assuntos abordados, da qualidade da informação e da continuidade da atuação.

Formação, produção intelectual, atividades acadêmicas e trajetória podem ter função legítima de identificação e contextualização. O problema surge quando deixam de informar e passam a ser utilizadas como mecanismos de autoengrandecimento ou comparação. O regime ético da publicidade advocatícia é especialmente sensível a essa fronteira, pois a possibilidade de consolidação profissional prevista no Provimento n. 205/2021 convive com vedações à mercantilização e ao emprego de expressões persuasivas, de autoengrandecimento ou comparação (Conselho Federal da OAB, 2021).

Nesse contexto, quatro conceitos precisam permanecer distintos: visibilidade, autoridade, reputação e posicionamento. A visibilidade representa exposição. A autoridade profissional está relacionada ao conhecimento, à experiência, à qualificação, à produção intelectual e ao reconhecimento construído no exercício da profissão. A reputação é formada pela percepção de terceiros ao longo do tempo. O posicionamento situa-se na articulação entre identidade profissional e percepção.

Essas categorias podem coexistir, mas não são equivalentes. Um profissional pode ter autoridade e pouca visibilidade. Pode ter visibilidade sem ter construído autoridade. Pode desejar determinado posicionamento e possuir reputação incompatível com aquilo que pretende comunicar. Pode, ainda, construir reconhecimento consistente sem jamais alcançar grande audiência.

Essa distinção é especialmente importante diante da tendência de transformar números digitais em indicadores de valor profissional. Seguidores e visualizações demonstram audiência. Não constituem certificação de conhecimento. A audiência pode indicar quantas pessoas receberam uma mensagem; não mede, por si só, a qualidade do conhecimento que a originou.

O posicionamento também depende de coerência temática. Um advogado pode ter conhecimento sobre diversos campos e escolher concentrar sua comunicação pública em determinada área. Essa escolha não limita sua capacidade profissional. Organiza a percepção do destinatário.

No Direito Previdenciário, por exemplo, podem ser abordados aposentadorias, benefícios por incapacidade, direitos das pessoas com deficiência, pensão por morte, salário-maternidade, Benefício de Prestação Continuada e planejamento previdenciário. Embora diferentes, esses assuntos têm unidade temática capaz de favorecer associação entre o profissional e determinado campo jurídico. A coerência depende de repetição de sentido, e não de repetição literal.

Quando tudo é objeto de comunicação, torna-se mais difícil compreender aquilo pelo qual o profissional pretende ser reconhecido. A especialização possui, portanto, também uma dimensão comunicacional.

Outro elemento importante é a diferenciação. No universo comercial, diferenciar frequentemente significa demonstrar por que determinado produto ou serviço seria preferível ao concorrente. Essa lógica não pode ser transposta integralmente para a advocacia. O advogado pode tornar-se reconhecível não porque afirma ser melhor do que os demais, mas porque comunica consistentemente aquilo que sabe, escolhe um campo temático, desenvolve maneira própria de explicar e mantém coerência entre trajetória e presença pública.

Diferenciar-se não exige diminuir o outro.

Da mesma forma, posicionamento não exige a criação de um personagem. A confiança pressupõe correspondência entre a pessoa apresentada publicamente e o profissional encontrado na relação concreta. O posicionamento mais consistente não nasce da construção de uma identidade artificial, mas da organização estratégica de características verdadeiras.

Essa perspectiva é especialmente relevante para profissionais com longa trajetória que ingressam posteriormente no ambiente digital. Começar no digital não significa começar no Direito. O profissional experiente não ingressa nas redes sem história. Ingressa sem audiência digital, realidade inteiramente distinta.

Experiência acumulada, conhecimento de situações concretas, amadurecimento técnico e compreensão das dúvidas recorrentes podem enriquecer profundamente a comunicação. O desafio consiste em aprender uma nova linguagem sem abandonar o conhecimento anterior.

Também não existe fundamento para afirmar que todos os advogados devam estar presentes em todas as plataformas ou utilizar os mesmos formatos. Posicionamento pressupõe escolha. Um profissional pode comunicar-se melhor por textos, outro por aulas, outro por vídeos, entrevistas ou artigos. A estratégia precisa considerar simultaneamente a identidade de quem comunica e o destinatário da comunicação.

Nesse contexto, a consistência temporal assume relevância. O ambiente digital valoriza acontecimentos imediatos, mas uma publicação isolada de grande repercussão não é suficiente para construir identidade profissional. Viralização é um evento; posicionamento é um processo. O evento pode contribuir para o processo, mas não o substitui.

O posicionamento depende de continuidade, coerência e correspondência entre mensagem e trajetória. Quando a busca pela repercussão

passa a determinar o conteúdo, existe o risco de o conhecimento ser subordinado às exigências circunstanciais da plataforma. A atenção é meio para que a mensagem seja recebida; não pode tornar-se critério para definir a verdade jurídica da mensagem.

Nessa concepção, o posicionamento estratégico na advocacia não é mecanismo destinado a transformar o profissional em produto. Trata-se da organização consciente de sua comunicação para tornar reconhecíveis conhecimentos, áreas de atuação e características verdadeiras, sob os limites éticos próprios da profissão.

4. LINGUAGEM ACESSÍVEL COMO INSTRUMENTO DE COMUNICAÇÃO JURÍDICA

O posicionamento somente produz comunicação efetiva quando a mensagem encontra condições de ser compreendida por seu destinatário. No Direito, essa afirmação adquire especial relevância porque a linguagem jurídica foi construída a partir de categorias conceituais e de terminologia necessária à precisão técnica. O problema não reside na existência dessa linguagem especializada, mas em sua utilização indistinta, independentemente de quem receberá a informação.

Uma petição, um parecer, um artigo científico, uma sustentação oral e uma publicação destinada ao público leigo têm finalidades e interlocutores distintos. A fidelidade ao Direito permanece necessária em todos esses espaços. A forma de comunicar, contudo, não precisa ser idêntica.

A linguagem técnica desempenha função indispensável. Expressões como decadência, prescrição, carência, qualidade de segurado, incapacidade laborativa, direito adquirido e coisa julgada têm significados juridicamente delimitados. Sua substituição indiscriminada por palavras cotidianas pode eliminar diferenças conceituais relevantes e produzir erro.

Defender uma comunicação jurídica mais acessível não significa, portanto, defender o abandono da terminologia técnica. Significa reconhecer que a técnica deve servir à compreensão e não funcionar, desnecessariamente, como barreira a ela.

A literatura científica recente tem tratado essa questão de maneira consistente. Sousa et al. (2024), ao estudarem comunicação jurídica e democratização da informação por meio do *Visual Law*, relacionam clareza e objetividade à ampliação da compreensão social do conteúdo jurídico. Rosado e Dias (2024) investigam a compatibilização entre linguagem especializada e linguagem não especializada em produtos e serviços de

informação jurídica. Em pesquisa empírica sobre comunicação jurídica, Beebeejaun (2023) identificou preferência dos usuários por linguagem simples, direta e acompanhada de explicações dos significados técnicos quando necessárias. Embora produzidos em contextos distintos, esses estudos convergem em um ponto: a comunicação jurídica não pode ser avaliada apenas pela correção terminológica, mas também pela possibilidade de compreensão do destinatário.

No Brasil, essa preocupação ganhou maior densidade institucional. A Lei n. 15.263/2025 instituiu a Política Nacional de Linguagem Simples para a comunicação dos órgãos e entidades da Administração Pública. Entre seus objetivos está possibilitar que os cidadãos encontrem, entendam e usem as informações publicadas pelo poder público (Brasil, 2025). O alcance da norma precisa ser respeitado: ela não regulamenta diretamente a comunicação privada dos advogados. Sua relevância para este estudo é interpretativa e contextual, como expressão de uma preocupação institucional contemporânea com a inteligibilidade.

O Conselho Nacional de Justiça desenvolve orientação semelhante. O Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples incentiva linguagem direta e compreensível nas decisões e na comunicação do Judiciário com a sociedade (Conselho Nacional de Justiça, 2023). Em 2026, o CNJ manteve e atualizou o Selo Linguagem Simples como instrumento de incentivo a essas práticas, reforçando que clareza e acessibilidade podem conviver com precisão técnica (Conselho Nacional de Justiça, 2026).

Esses movimentos não eliminam a complexidade do Direito. Demonstram que complexidade jurídica e dificuldade linguística não são necessariamente equivalentes. Uma matéria pode ser juridicamente complexa e ainda assim ser explicada de maneira compreensível.

O rigor jurídico não está na dificuldade das palavras, mas na exatidão do que elas comunicam.

No Direito Previdenciário, essa questão assume especial relevância. O sistema apresenta elevada densidade normativa, mas seu destinatário é o trabalhador, a pessoa que envelhece, quem perde capacidade para o trabalho, a pessoa com deficiência, a família que enfrenta a morte de um provedor e o cidadão que procura compreender se determinada situação tem proteção jurídica.

A distância entre a complexidade normativa e o repertório do destinatário cria para o profissional um desafio comunicacional. Considere-se a afirmação de que determinado benefício exige qualidade de segurado, carência, quando aplicável, e incapacidade laborativa. Para um

profissional previdenciarista, a frase é imediatamente compreensível. Para parte significativa do público, esses conceitos exigem tradução.

Explicar que é necessário verificar se a pessoa ainda estava protegida pelo INSS, se cumpriu o número de contribuições exigido no caso e se o problema de saúde efetivamente impede o exercício do trabalho ou atividade habitual pode constituir uma porta de entrada mais acessível para o mesmo conteúdo. A segunda formulação não elimina os conceitos jurídicos. Modifica a forma de apresentá-los.

Simplificar a linguagem não significa simplificar o Direito.

Simplificação responsável tampouco significa apenas substituir palavras difíceis. Em algumas situações, a expressão jurídica precisa permanecer e ser explicada. Em outras, exemplos podem tornar concreto um conceito abstrato. Há, ainda, situações nas quais nenhuma simplificação adicional é possível sem comprometer a precisão.

Quanto mais complexo o conteúdo, maior deve ser o domínio daquele que pretende explicá-lo de maneira simples. A simplicidade responsável é resultado de conhecimento, não de sua ausência.

Sem esse domínio, a simplificação pode transformar possibilidade em direito certo, eliminar requisito, ocultar exceção ou generalizar entendimento aplicável apenas a situações específicas. Nas redes sociais, esse risco é potencializado. As plataformas favorecem mensagens breves e conteúdos capazes de reter atenção. O advogado pode adaptar a comunicação às características do meio, mas não pode permitir que o meio determine a verdade jurídica que será comunicada.

Uma frase curta pode ser correta. Uma frase curta também pode ser enganosa. O número de palavras não determina nenhuma dessas condições. A responsabilidade está naquilo que foi preservado ou omitido.

O problema torna-se particularmente evidente diante de mudanças legislativas e decisões judiciais. A necessidade de produzir conteúdo rapidamente pode favorecer afirmações categóricas antes de suficientemente definidos seus efeitos. Projeto de lei não é lei vigente. Decisão judicial não produz automaticamente o mesmo efeito para todas as pessoas. Alteração normativa pode conter regra de transição. Exceções podem ser tão relevantes quanto a regra anunciada.

A linguagem acessível não autoriza eliminar ressalvas para tornar a mensagem mais atraente.

Existe também uma dimensão ética. A comunicação jurídica frequentemente se dirige a pessoas em situações de fragilidade. Uma mensagem imprecisa pode criar esperança infundada, provocar medo ou

induzir decisões. Existe diferença entre tornar uma informação interessante e transformar sofrimento em recurso persuasivo.

O Código de Ética e o Provimento n. 205/2021 ajudam a compreender essa fronteira. A publicidade precisa ser informativa, discreta e sóbria e não pode utilizar recursos que induzam à contratação ou transformem o conteúdo jurídico em mecanismo de captação (Conselho Federal da OAB, 2015; 2021). A linguagem empregada integra essa análise. Uma informação pode ser verdadeira e, ainda assim, ser apresentada de maneira persuasiva ou manipuladora.

Por essa razão, a comunicação ética não pode ser avaliada apenas pela pergunta "isso é juridicamente verdadeiro?". É necessário acrescentar: como essa verdade está sendo apresentada, o que foi omitido e para qual finalidade?

A linguagem acessível pode participar da construção do posicionamento porque permite que o destinatário experimente concretamente uma dimensão do conhecimento profissional. A autoridade deixa de ser apenas declarada e pode ser percebida pela utilidade da informação oferecida. Primeiro, entretanto, a informação precisa ser útil. O reconhecimento profissional pode ser consequência dessa utilidade.

Conteúdo geral não substitui análise individual. Explicação de uma regra não resolve automaticamente um caso concreto. Informação não equivale a parecer jurídico. A clareza exige também comunicar esses limites.

Falar de maneira simples não significa falar de maneira infantilizada. Ser acessível não significa ser superficial. Ser didático não significa ser menos técnico. A linguagem simples não deve diminuir o Direito para alcançar mais pessoas; deve tornar o Direito compreensível para que mais pessoas possam alcançá-lo.

5. PROSPECÇÃO, MARKETING JURÍDICO E OS LIMITES ÉTICOS DA ADVOCACIA DIGITAL

A possibilidade de comunicar conhecimento, construir posicionamento e utilizar linguagem acessível conduz ao ponto juridicamente mais sensível desta investigação: a delimitação entre presença profissional legítima e captação indevida de clientela.

O Estatuto da Advocacia estabelece a base normativa desse regime ao considerar infração disciplinar angariar ou captar causas, com ou sem a intervenção de terceiros (Brasil, 1994, art. 34, IV). O Código de Ética e Disciplina determina que a publicidade profissional tenha caráter

meramente informativo, seja discreta e sóbria e não configure captação de clientela ou mercantilização (Conselho Federal da OAB, 2015, art. 39). O Provimento n. 205/2021, por sua vez, disciplina especificamente a publicidade e o marketing jurídicos no contexto contemporâneo.

A premissa inicial deve ser clara: marketing jurídico não é, em si mesmo, proibido. O art. 1º do Provimento n. 205/2021 permite expressamente o marketing jurídico, desde que exercido de forma compatível com os preceitos éticos e respeitadas as limitações impostas pelo Estatuto, pelo Regulamento Geral, pelo Código de Ética e Disciplina e pelo próprio Provimento (Conselho Federal da OAB, 2021).

A norma define marketing jurídico como especialização do marketing destinada aos profissionais da área jurídica e marketing de conteúdos jurídicos como estratégia baseada na criação e divulgação de conteúdos voltada à informação do público e à consolidação profissional. Mourão (2025), no âmbito da produção científica do IBDP, também parte dessas definições para sustentar que comunicação, imagem e posicionamento precisam conservar caráter informativo, discrição e sobriedade.

Isso significa que estratégia e ética não constituem necessariamente conceitos opostos. A questão reside na finalidade e na execução da estratégia.

É nesse contexto que se insere a expressão "prospecção ética". Como delimitado desde a Introdução, ela não constitui categoria expressamente criada pelo Provimento n. 205/2021. Para os fins deste estudo, entende-se por prospecção ética na advocacia digital a construção lícita de presença, reconhecimento e acessibilidade profissional mediante comunicação predominantemente informativa e posicionamento, permitindo que o advogado seja encontrado por pessoas que eventualmente necessitem de seu conhecimento, sem indução à contratação, estímulo ao litígio ou utilização de mecanismos incompatíveis com a dignidade da profissão.

A delimitação é necessária porque, no universo empresarial, prospecção pode designar ações voltadas à identificação de potenciais consumidores e sua condução à aquisição de produtos ou serviços. A transposição automática dessa lógica para a advocacia seria inadequada.

A literatura de marketing oferece instrumentos úteis para compreender segmentação, público, comunicação e posicionamento, mas sua utilização na advocacia depende de filtragem ética. O advogado pode utilizar conhecimentos provenientes do marketing para compreender comunicação, público, posicionamento e distribuição de conteúdo. Não pode importar indistintamente técnicas comerciais baseadas em oferta,

desconto, urgência artificial, promessa, comparação ou exploração de vulnerabilidade.

A advocacia pode utilizar marketing. Não pode ser reduzida à lógica mercantil.

O Provimento n. 205/2021 define captação de clientela a partir da utilização ativa de mecanismos destinados a angariar clientes mediante indução à contratação ou estímulo ao litígio. Paralelamente, admite modalidades de publicidade capazes de alcançar pessoas que não procuraram previamente o profissional. Da conjugação dessas disposições decorre uma conclusão relevante: ser encontrado não é o mesmo que captar indevidamente.

O elemento juridicamente relevante não é apenas quantas pessoas receberam a mensagem. É necessário examinar se a mensagem informa ou induz; esclarece ou promete; torna o profissional acessível ou pressiona pela contratação; oferece conhecimento ou explora vulnerabilidade.

Um conteúdo pode conter informação juridicamente verdadeira e, ainda assim, ser apresentado de maneira eticamente inadequada. A afirmação de que determinada categoria pode preencher os requisitos de um benefício tem natureza distinta da mensagem que assegura a alguém, sem análise individual, que aquele direito necessariamente lhe pertence. No primeiro caso, informa-se uma possibilidade jurídica. No segundo, pode ser criada expectativa individualizada capaz de funcionar como instrumento de indução.

Quanto maior a assimetria de conhecimento entre profissional e destinatário, maior deve ser a responsabilidade de quem comunica. É possível despertar interesse para uma informação sem explorar medo. É possível utilizar recursos narrativos sem prometer resultado. É possível produzir conteúdo interessante sem transformar sofrimento em técnica de conversão.

A linguagem contemporânea das redes sociais não precisa ser abandonada. Precisa ser submetida aos limites da profissão.

A regulamentação demonstra, ainda, abertura à utilização de ferramentas tecnológicas, desde que preservados os deveres profissionais. O Anexo Único do Provimento disciplina redes sociais, anúncios, impulsionamento e outras ferramentas, afastando a ideia de que a tecnologia seja, em si mesma, incompatível com a publicidade advocatícia (Conselho Federal da OAB, 2021). A inovação não pode, contudo, descaracterizar a advocacia.

A jurisprudência ético-disciplinar recente reforça essa interpretação contextual. Em 2025, decisão divulgada no Diário Eletrônico da OAB

considerou ilícita publicidade em rede social com conteúdo autopromocional e intenção de captação, reconhecendo violação ao Estatuto, ao Código de Ética e ao Provimento n. 205/2021 (Conselho Federal da OAB, 2025a). Em sentido complementar, decisão também publicada em 2025 absolveu profissional diante da ausência de prova de infração e registrou que o simples impulsionamento informativo moderado é admitido pelo Provimento, evidenciando que o meio de distribuição, isoladamente, não basta para caracterizar ilicitude (Conselho Federal da OAB, 2025b). A compilação eletrônica oficial da legislação profissional publicada pela OAB em 2026 mantém o Provimento n. 205/2021 entre os atos normativos aplicáveis, razão pela qual ele é adotado como referência vigente no momento desta pesquisa (Conselho Federal da OAB, 2026).

Esses precedentes não devem ser convertidos em catálogo de situações proibidas ou permitidas. Sua utilidade está em demonstrar que a análise ética depende de conteúdo, contexto, intenção comunicacional e prova concreta da conduta, e não apenas da utilização de determinada plataforma.

O mesmo raciocínio se aplica à comunicação da trajetória profissional. Formação, produção intelectual, atividades acadêmicas e experiências relevantes podem contextualizar uma trajetória, mas não devem ser convertidas em proclamação de superioridade, promessa implícita de resultado ou ostentação.

Trajetória pode ser comunicada; superioridade não precisa ser proclamada.

A ética, portanto, não impede a existência de estratégia. Impõe limites à sua finalidade e execução.

Na concepção desenvolvida neste estudo, a prospecção ética ocorre quando o profissional constrói condições legítimas para ser conhecido e encontrado, preservando a autonomia do destinatário para decidir se estabelecerá contato. Pode-se identificar, analiticamente, um percurso formado por informação, reconhecimento e eventual procura espontânea.

Essa sequência não constitui fórmula comercial. A contratação pode ser consequência eventual do posicionamento, mas não precisa constituir o comando de cada conteúdo.

Para a análise da comunicação jurídica digital, propõem-se alguns critérios interpretativos extraídos da articulação entre as normas existentes: veracidade; correspondência entre o conteúdo divulgado e a efetiva qualificação ou atuação; finalidade predominantemente informativa;

ausência de promessa de resultado; inexistência de indução direta à contratação; não exploração da vulnerabilidade; respeito ao sigilo; ausência de comparação e autoengrandecimento; e preservação da sobriedade compatível com a profissão.

Esses critérios não pretendem substituir a regulamentação da OAB. Possuem função analítica. As tecnologias mudam rapidamente. Princípios como veracidade, sobriedade, responsabilidade, preservação da autonomia e não exploração da vulnerabilidade têm maior estabilidade.

A prospecção ética, portanto, não consiste em procurar pessoas para convencê-las a contratar. Consiste em construir legitimamente as condições para que o profissional seja encontrado, compreendido e reconhecido quando seu conhecimento se tornar necessário.

6. DO POSICIONAMENTO À PROCURA ESPONTÂNEA: ESTUDO DE CASO NA ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA

O presente capítulo confronta as categorias desenvolvidas anteriormente com a experiência profissional da autora na advocacia previdenciária e na produção continuada de conteúdo jurídico em ambiente digital.

Não se pretende apresentar demonstração de sucesso, narrativa promocional ou método reproduzível. O estudo tem natureza qualitativa e descritiva. Não serão apresentados números de seguidores, alcance, visualizações, contratos, conversões ou valores econômicos, nem informações individualizadas de clientes ou processos.

A condição da autora como pesquisadora e objeto parcial da análise constitui limitação metodológica. A experiência particular não permite generalização acerca da advocacia brasileira, mas possibilita examinar como determinados fenômenos teóricos podem manifestar-se em uma trajetória concreta.

6.1 A experiência profissional antecede a presença digital

A atuação da autora na advocacia previdenciária antecede em mais de duas décadas a consolidação de sua presença nas redes sociais. Conhecimento jurídico, experiência com segurados, compreensão das dificuldades recorrentes relacionadas aos benefícios previdenciários e especialização profissional foram construídos predominantemente fora do ambiente digital.

As redes sociais surgiram posteriormente como novo espaço de comunicação desse conhecimento. Esse dado permite distinguir experiência

profissional e presença digital. O ingresso nas plataformas não exigiu a construção de nova identidade profissional, mas a aprendizagem de novas formas de comunicar uma identidade que já existia.

Começar no digital não significa começar no Direito.

A formulação tem relevância para profissionais que construíram suas carreiras antes da expansão das plataformas. Familiaridade tecnológica e experiência profissional constituem patrimônios distintos. A aprendizagem de uma nova linguagem não apaga aquilo que foi construído anteriormente. No caso analisado, a experiência acumulada tornou-se matéria-prima da comunicação.

6.2 A escolha do campo de comunicação

A manutenção do Direito Previdenciário como eixo predominante da comunicação constituiu outro elemento relevante. A definição de campo temático não significa restringir a produção a único assunto. A matéria previdenciária permite abordar diferentes benefícios, situações e problemas, mantendo unidade suficiente para que o destinatário reconheça determinado território profissional.

Essa coerência favorece associação progressiva entre profissional e campo de conhecimento. O reconhecimento não precisa ser reivindicado permanentemente pelo próprio advogado. Pode resultar daquilo que o público observa ao longo do tempo.

A experiência confirma, portanto, que especialização comunicacional não significa repetição de conteúdo, mas coerência suficiente para que temas distintos permaneçam associados a um mesmo campo de atuação.

6.3 Da linguagem profissional à linguagem do destinatário

O ingresso nas redes sociais introduziu um destinatário distinto daquele presente nos espaços tradicionais da prática jurídica: o cidadão sem formação jurídica que procura compreender uma questão relacionada à própria vida.

A mudança exigiu alteração de perspectiva. Não bastava identificar a formulação tecnicamente correta. Era necessário perguntar como explicar corretamente o mesmo conteúdo a alguém que jamais estudou Direito. Termos técnicos passaram a exigir contextualização; situações concretas e dúvidas recorrentes tornaram-se instrumentos para aproximar conceitos abstratos da experiência cotidiana.

Esse processo demonstrou que comunicação acessível exige domínio técnico. É necessário saber o que pode ser condensado, quais ressalvas precisam permanecer e em que momento a simplificação passaria a produzir informação incompleta. A prática, assim, confirmou a premissa teórica já exposta: simplificar a linguagem não significa simplificar o Direito.

6.4 Continuidade e posicionamento

Ao longo da experiência, determinados conteúdos obtiveram repercussão superior a outros, fenômeno natural das plataformas. Entretanto, a construção de reconhecimento mostrou-se relacionada menos a acontecimentos isolados e mais à continuidade e coerência temática.

A repercussão pode apresentar o profissional a novas pessoas. A continuidade permite que elas compreendam progressivamente aquilo que ele representa profissionalmente. Essa constatação reforça a necessidade de não subordinar o conteúdo jurídico à busca permanente por alcance.

Viralização é um evento; posicionamento é um processo.

O formato pode adaptar-se à plataforma. O conhecimento não pode adaptar-se à conveniência da repercussão.

6.5 Da audiência à procura espontânea

Com a continuidade da presença digital, tornou-se perceptível a existência de pessoas que, diante de necessidades jurídicas concretas, procuravam espontaneamente orientação profissional após contato anterior com os conteúdos publicados.

O interesse científico desse fenômeno não está em quantificar atendimentos ou contratos, mas no percurso que antecede o contato. Em determinadas situações, o interessado já conhece a área de atuação e a forma de comunicação do profissional quando surge sua necessidade jurídica.

Não se pode afirmar que o conteúdo seja causa exclusiva da decisão de procurar determinado advogado. Indicação, especialização percebida, pesquisas, referências de terceiros e outros fatores podem coexistir. O dado qualitativamente relevante consiste na possibilidade de o conhecimento do profissional anteceder a necessidade de contratá-lo.

Essa dinâmica aproxima a experiência do conceito operacional de prospecção ética: o profissional torna o conhecimento acessível; o destinatário forma sua percepção e, eventualmente, decide estabelecer contato. A espontaneidade, contudo, não pode ser analisada isoladamente. Se a

comunicação anterior tiver utilizado promessa, medo, urgência artificial ou exploração de vulnerabilidade, o fato de o interessado iniciar formalmente o contato não seria suficiente para afastar eventual problema ético.

6.6 A superação parcial das barreiras geográficas

A experiência também permitiu observar mudança na dimensão territorial da comunicação profissional. Conteúdos produzidos em determinada cidade podem alcançar pessoas em diferentes regiões do país e brasileiros residentes no exterior.

No caso estudado, esse fenômeno tornou-se perceptível também na procura por orientação relacionada ao planejamento previdenciário de brasileiros que vivem fora do Brasil. Sua relevância, neste trabalho, não é comercial, mas conceitual.

O escritório permanece territorialmente localizado; o conhecimento que comunica, não.

A ampliação da circulação da informação não elimina, evidentemente, limites jurídicos, territoriais ou éticos relacionados à atuação profissional. Apenas demonstra que o alcance do conhecimento especializado deixou de depender da mesma proximidade física que historicamente marcou parcela relevante da advocacia.

6.7 Trajetória, branding e autenticidade

A identidade profissional não é construída exclusivamente pelos conteúdos jurídicos publicados. Formação, produção intelectual, atividades acadêmicas, congressos e experiências de aperfeiçoamento também podem integrar a percepção formada pelo público.

A utilização desses elementos precisa, contudo, preservar a sobriedade e evitar ostentação ou autoengrandecimento. Uma experiência acadêmica pode ser comunicada pelo conhecimento que representa, e não apenas pelo local em que ocorreu.

A imagem pode registrar uma presença. A mensagem pode explicar sua relevância para a trajetória profissional.

O conceito de *branding* interessa a este estudo apenas enquanto organização coerente entre identidade, trajetória e comunicação. Não se pretende equiparar o advogado a produto ou marca comercial. A obra de Steffanello (2026), especificamente dedicada ao posicionamento estratégico na advocacia, integra o diálogo bibliográfico deste trabalho dentro dos limites próprios da profissão jurídica.

A comunicação pode ampliar a percepção de uma trajetória; não deve fabricar uma trajetória inexistente.

6.8 O que o estudo de caso não demonstra

O caso analisado não demonstra que todo advogado que produza conteúdo construirá posicionamento semelhante. Não estabelece relação causal entre audiência e contratação. Não comprova superioridade de determinada plataforma. Não apresenta fórmula de crescimento. Não permite afirmar que presença digital seja requisito para reconhecimento profissional.

Permite apenas observar uma experiência na qual conhecimento anteriormente consolidado passou a ser comunicado digitalmente; a linguagem foi adaptada ao público; a continuidade temática favoreceu reconhecimento; a circulação da informação ultrapassou limites geográficos; e foram observadas situações de procura espontânea por pessoas que já conheciam a atuação profissional por intermédio dos conteúdos.

O alcance dessas conclusões é qualitativo e limitado ao caso estudado.

6.9 Síntese do estudo de caso

A experiência permite identificar, analiticamente, uma sequência formada por conhecimento profissional, definição de identidade e campo temático, adaptação da linguagem, continuidade, reconhecimento e eventual procura espontânea.

Essa sequência não deve ser confundida com funil de vendas. O modelo comercial de funil pressupõe etapas deliberadamente organizadas para conduzir potenciais consumidores à conversão. Na concepção analisada neste estudo, a contratação não constitui resultado que deva ser provocado em cada manifestação pública.

O advogado informa, torna-se acessível e pode ser reconhecido. A decisão de procurar assistência profissional permanece com o destinatário.

A principal contribuição do estudo de caso pode ser sintetizada na constatação de que o posicionamento pode fazer com que o advogado seja lembrado quando o Direito se torna necessário, sem transformar cada manifestação pública em convite para contratação.

7. CONCLUSÃO

A transformação digital modificou os meios pelos quais a sociedade procura informação, estabelece relações de confiança e conhece a atuação

de profissionais. A advocacia, embora submetida a regime ético próprio e incompatível com sua mercantilização, integra esse processo.

A questão que orientou este estudo consistiu em investigar em que medida posicionamento estratégico e comunicação jurídica acessível podem favorecer uma forma eticamente legítima de prospecção pelas redes sociais sem ultrapassar os limites da publicidade profissional, da captação indevida de clientela e da mercantilização.

A investigação permite responder afirmativamente à hipótese formulada, desde que preservada uma condição fundamental: a estratégia deve permanecer subordinada à ética, e a comunicação, à verdade jurídica.

O regime normativo da advocacia admite marketing jurídico e comunicação profissional, mas estabelece limites destinados a impedir captação indevida, mercantilização, promessa de resultados, autoengrandecimento e indução à contratação ou ao litígio (Brasil, 1994; Conselho Federal da OAB, 2015; 2021).

Nesse contexto, alcance e captação não são conceitos equivalentes. A possibilidade de determinada publicação alcançar pessoas que não procuraram previamente o advogado não basta para caracterizar ilicitude. É necessário examinar conteúdo, finalidade, forma e contexto.

A comunicação jurídica digital também exige responsabilidade especial diante da vulnerabilidade de parte de seus destinatários. O conhecimento jurídico não pode ser utilizado para explorar medo, sofrimento ou desconhecimento.

A linguagem acessível constitui elemento importante desse processo. Tornar o Direito compreensível não significa reduzir sua precisão. Pelo contrário, a simplificação responsável exige conhecimento suficiente para distinguir aquilo que pode ser traduzido daquilo que precisa permanecer tecnicamente delimitado. A legislação brasileira e as iniciativas do CNJ relacionadas à linguagem simples reforçam, em seus respectivos âmbitos institucionais, a importância contemporânea da inteligibilidade (Brasil, 2025; Conselho Nacional de Justiça, 2023; 2026).

O estudo também demonstrou que visibilidade, autoridade, reputação e posicionamento precisam permanecer conceitualmente distintos. Audiência demonstra circulação. Autoridade depende de elementos mais profundos. Reputação pertence à percepção construída por terceiros. Posicionamento surge da associação coerente entre identidade profissional, conhecimento e comunicação.

A utilização de conceitos provenientes do marketing pode contribuir para compreender esse fenômeno, desde que submetida a filtragem

compatível com a natureza da advocacia. O advogado não é produto. Sua reputação não pode ser construída mediante mecanismos incompatíveis com os deveres da profissão.

O estudo de caso qualitativo permitiu observar uma experiência em que conhecimento profissional construído anteriormente às redes sociais passou posteriormente a ser comunicado no ambiente digital. A adaptação da linguagem, a continuidade temática e a superação parcial das barreiras geográficas favoreceram novas formas de reconhecimento e situações de procura espontânea.

Essa experiência não autoriza generalizações e tampouco demonstra relação causal entre presença digital e contratação. Sua contribuição consiste em evidenciar a possibilidade concreta de o conhecimento do profissional anteceder a necessidade jurídica do destinatário.

Ao final da investigação, propõe-se compreender a prospecção ética, para os fins deste trabalho, como a construção lícita de condições para que o advogado seja encontrado, compreendido e reconhecido por seu conhecimento e atuação, mediante comunicação predominantemente informativa, sem indução à contratação, estímulo ao litígio, promessa de resultado ou exploração da vulnerabilidade.

A definição tem natureza autoral e analítica. Não pretende substituir as categorias normativas estabelecidas pela Ordem dos Advogados do Brasil. Sua finalidade é oferecer uma chave interpretativa para distinguir a construção legítima de presença profissional da utilização do marketing como mecanismo de convencimento incompatível com a advocacia.

A contratação pode ser consequência eventual do posicionamento. Não deve constituir o comando explícito ou dissimulado de cada manifestação pública.

As transformações tecnológicas tornarão essa discussão ainda mais relevante. Inteligência artificial, automação, sistemas de recomendação e novas formas de busca continuarão modificando a maneira pela qual pessoas encontram informação e profissionais. Por essa razão, princípios assumem importância especial: veracidade, sobriedade, responsabilidade, preservação da autonomia, respeito ao sigilo, ausência de promessa e não exploração da vulnerabilidade.

As tecnologias mudarão mais rapidamente do que esses princípios.

Não parece adequado, portanto, estabelecer oposição entre advocacia tradicional e advocacia digital. Existe advocacia. Os instrumentos mudam; a responsabilidade permanece. O desafio contemporâneo não

consiste em substituir experiência por exposição, mas em permitir que experiência e comunicação coexistam.

O posicionamento estratégico e a comunicação jurídica acessível podem favorecer uma forma eticamente legítima de prospecção quando se destinam prioritariamente à informação, correspondem à efetiva trajetória profissional e preservam a autonomia do destinatário.

A resposta ao problema de pesquisa, portanto, não se encontra na escolha entre estratégia e ética, mas na hierarquia entre ambas. A estratégia é legítima enquanto permanece submetida à ética. A linguagem é útil enquanto permanece submetida à verdade. A visibilidade tem valor enquanto não pretende substituir autoridade. E o posicionamento é sustentável enquanto corresponde a uma trajetória real.

A tecnologia continuará mudando. A responsabilidade do advogado sobre aquilo que comunica, não.

REFERÊNCIAS

BEEBEEJAUN, Ambareen. Plain language in Mauritius: an empirical study of legal communication in Mauritius. *International Journal of Law and Management*, v. 65, n. 2, p. 172-188, 2023. DOI: 10.1108/IJLMA-08-2022-0194.

BRASIL. *Lei n. 15.263, de 14 de novembro de 2025*. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 9 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994*. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 9 ago. 2026.

CONSELHO FEDERAL DA OAB. *Código de Ética e Disciplina da OAB*. Brasília, DF: CFOAB, 2015. Disponível em: https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/resolucoes/02-2015. Acesso em: 9 ago. 2026.

CONSELHO FEDERAL DA OAB. *Estatuto da Advocacia e da OAB e legislação complementar*. Versão eletrônica. Brasília, DF: OAB Nacional, 2026. 499 p. Disponível em: https://www.oab.org.br/publicacoes/AbrirPDF?LivroId=0000002837. Acesso em: 9 ago. 2026.

CONSELHO FEDERAL DA OAB. *Processo disciplinar: impulsionamento informativo moderado e ausência de prova de captação indevida*. Diário Eletrônico da OAB, 12 dez. 2025b. Disponível em: https://deoab.oab.org.br/assets/diarios/diario-eletronico-oab-12-12-2025.pdf. Acesso em: 9 ago. 2026.

CONSELHO FEDERAL DA OAB. *Provimento n. 205, de 15 de julho de 2021*. Dispõe sobre a publicidade e a informação da advocacia. Brasília, DF: CFOAB, 2021. Disponível em: https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/205-2021. Acesso em: 9 ago. 2026.

CONSELHO FEDERAL DA OAB. *Publicidade em rede social com conteúdo autopromocional, com intenção de captação de clientela*. Diário Eletrônico da OAB, 2025a. Disponível em: https://deoab.oab.org.br/pages/materia/987187. Acesso em: 9 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples*. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/. Acesso em: 9 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portaria n. 227, de 27 de maio de 2026*. Institui o regulamento do Selo Linguagem Simples 2026. Brasília, DF: CNJ, 2026. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1395. Acesso em: 9 ago. 2026.

DIAS, Daniel Martiniano; DIAS, Raphael Martiniano. Advocacia da vida real: a arte do atendimento como forma de prospecção e fidelização do cliente. *In:* WIRTH, Maria Fernanda (org.). *Construindo o presente, definindo caminhos*: desafios contemporâneos e transformações previdenciárias. Palhoça: Conceito Atual, 2025. p. 135-146.

KELLER, Kevin Lane; SWAMINATHAN, Vanitha. *Strategic brand management*: building, measuring, and managing brand equity. 5th global ed. [S. l.]: Pearson, 2020.

MOURÃO, Carlos Eden Melo. Marketing jurídico: limites éticos para a fidelização de clientes. *In*: WIRTH, Maria Fernanda (org.). *Construindo o presente, definindo caminhos:* desafios contemporâneos e transformações previdenciárias. Palhoça: Conceito Atual, 2025. p. 55-72.

RIES, Al; TROUT, Jack. *Positioning:* the battle for your mind. New York: McGraw-Hill, 2001.

ROSADO, Keila Mara Lara; DIAS, Célia da Consolação. Promovendo acessibilidade e compreensão na área da informação jurídica: uma abordagem inovadora para compatibilizar a linguagem especializada com a linguagem não especializada. *Ciência da Informação em Revista*, Maceió, v. 11, e16631, 2024. DOI: 10.28998/cirev.2024v11e16631.

SOUSA, Rosilene Paiva Marinho de; NAKANO, Natalia; SILVA, Nuielle Cristine de Medeiros da; SCHIESSL, Ingrid Torres; MACÊDO, Diego José; SHINTAKU, Milton. A comunicação jurídica e a democratização da informação por meio do Visual Law. *Em Questão*, Porto Alegre, v. 30, e-140037, 2024. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/140037. Acesso em: 9 ago. 2026.

STEFFANELLO, Patrícia. *Posicionamento estratégico na advocacia*. Curitiba: Juruá, 2026. ISBN 978-65-263-2163-8.

10

CNIS ALÉM DA LEGENDA: INDICADORES, PONTOS CEGOS E ESTRATÉGIAS PARA UMA ANÁLISE PREVIDENCIÁRIA SEGURA

*Daniela Mara dos Santos**
*Daniel Simini***

1. INTRODUÇÃO – O CNIS CONTA UMA HISTÓRIA

O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) ocupa posição central na análise previdenciária. É a partir das informações nele registradas que são identificados vínculos, remunerações, contribuições e outros elementos relevantes para a formação da história contributiva do filiado e, consequentemente, para o reconhecimento de direitos no Regime Geral de Previdência Social.

A relevância dessa base de dados, entretanto, não permite que sua análise se limite à simples leitura das informações apresentadas no extrato. O CNIS precisa ser interpretado.

Mais do que uma sequência cronológica de vínculos e contribuições, ele pode ser compreendido como uma verdadeira linha digital previdenciária, construída ao longo dos anos a partir de informações provenientes de diferentes fontes e sistemas.

---

* Advogada previdenciarista, especialista em leitura e análise técnica do CNIS, fundadora da Comunidade CNIS e do projeto CNIS Revelado. Mentora, palestrante, escritora e professora em cursos livres, dedica-se à conscientização da importância da leitura aprofundada do CNIS como instrumento de consolidação de direitos e fortalecimento da atuação previdenciária.

** Mais de 20 anos de atuação no Direito Previdenciário, advogado sócio da Paulino, Simini & Abdo Sociedade de Advogados. Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da OAB Avaré (SP) e ex-servidor do INSS (2003–2015). Professor universitário, palestrante e autor do livro *Advocacia com Propósito: Gestão com Alma*.

Nessa linha digital podem coexistir registros corretos, incompletos, extemporâneos ou divergentes, informações pendentes de comprovação e até elementos que, embora não estejam imediatamente visíveis no extrato previdenciário, deixam rastros capazes de indicar a necessidade de investigação mais aprofundada.

É justamente nesse ponto que a leitura técnica se diferencia da mera visualização do documento. Ver o CNIS é relativamente simples. Compreender o que ele revela, e também aquilo que não revela de forma imediata exige técnica, estudo e raciocínio previdenciário.

Costumamos dizer que o CNIS conta uma história e essa história precisa ser interpretada. A análise exige afiar o olhar para reconstruir a linha digital previdenciária do filiado, identificando não apenas aquilo que o extrato revela expressamente, mas também seus silêncios, lacunas e possíveis pontos cegos.

Para isso, três elementos precisam conversar entre si: entrevista, documentos e CNIS. A entrevista permite reconstruir fatos que podem não estar refletidos no Cadastro. Os documentos ajudam a demonstrar a realidade vivenciada pelo filiado. E o CNIS revela como aquela história foi recepcionada e organizada na base previdenciária.

O ponto de partida, portanto, não deveria ser simplesmente perguntar quanto tempo aquele CNIS tem. Antes disso, é necessário compreender se a linha digital previdenciária visualizada corresponde à trajetória efetivamente vivenciada pelo filiado.

É desse confronto que podem emergir vínculos ausentes, remunerações divergentes, lacunas, informações extemporâneas, pendências e outras situações que exigem investigação.

Dentro dessa estrutura, os indicadores do CNIS assumem especial relevância. Eles não devem ser compreendidos como uma coleção de siglas a serem memorizadas. Mais importante do que decorar a legenda de cada indicador é compreender o que aquela sinalização está dizendo sobre a informação à qual se encontra vinculada e quais consequências poderá produzir na análise do direito.

E existe uma pergunta que deve anteceder a tentativa de resolver qualquer sigla: que tipo de filiado estamos analisando naquela sequência do CNIS?

Empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual, segurado especial e segurado facultativo estão submetidos a diferentes regras de filiação, contribuição, prestação de informações e comprovação. Mesmo dentro da categoria do contribuinte individual, a

análise precisa avançar: estamos diante de alguém responsável pelo próprio recolhimento ou de um contribuinte individual prestador de serviços a pessoa jurídica?

Essa identificação muda o raciocínio. Por isso, antes da sigla, entenda o tipo de filiado.

Neste trabalho, foram escolhidos dois indicadores capazes de demonstrar diferentes caminhos de investigação: o PADM-EMPR, relacionado à divergência envolvendo a data de admissão e as informações cadastrais do empregador, e o PREM-EXT, relacionado à extemporaneidade da informação de remuneração.

Ao lado deles, serão examinados dois pontos cegos da análise do CNIS: os possíveis recolhimentos registrados em microfichas e os ajustes para alcance do salário mínimo após a EC n. 103/2019.

Os quatro recortes partem da mesma premissa: analisar o CNIS é reconstruir uma linha digital previdenciária. Mais do que conhecer siglas, é necessário afiar o olhar.

2. O CNIS E SEUS INDICADORES: ANTES, ENTENDA O TIPO DE FILIADO

Ao se deparar com um indicador no CNIS, é comum que o primeiro movimento do profissional seja procurar imediatamente o significado daquela sigla. A legenda é importante e constitui um primeiro passo, mas a análise técnica não pode terminar nela.

Antes de perguntar "o que significa este indicador?", há uma pergunta anterior: que tipo de filiado estamos analisando naquela sequência do CNIS?

Essa identificação muda o raciocínio. Um indicador relacionado à remuneração de um empregado não pode ser enfrentado automaticamente com a mesma lógica utilizada para uma remuneração de contribuinte individual prestador de serviços. A informação pode ocupar posição semelhante no extrato, mas a origem do dado, a responsabilidade por sua prestação e o caminho probatório para eventual regularização podem ser completamente diferentes.

Por isso, a leitura do CNIS deve ser realizada dentro da linha digital previdenciária. É necessário compreender não apenas o dado isoladamente, mas quem era aquele filiado, o que estava acontecendo naquela competência e de que maneira aquela informação deveria ter chegado ao Cadastro.

2.1 O que os indicadores estão sinalizando?

Na leitura prática do CNIS, a própria formação das siglas pode oferecer uma primeira orientação para o profissional. Há indicadores que sinalizam pendências, outros que funcionam como informação ou alerta e outros relacionados a acertos realizados. Essa leitura inicial é didática e não substitui a análise da legenda e do caso concreto.

Um erro frequente é considerar que todo indicador representa, por si só, um impedimento ao aproveitamento da informação. Não representa. Saber a legenda responde o que o CNIS está sinalizando; a análise previdenciária precisa avançar: por que apareceu? A qual informação está vinculado? De onde veio o dado? O que precisa ser feito? Qual o impacto no benefício?

2.2 Vínculo e remuneração não são a mesma informação

Outro cuidado indispensável é identificar onde está a inconsistência. Uma pendência relacionada à relação previdenciária não se confunde necessariamente com uma pendência relacionada às remunerações daquela mesma sequência.

Corrigir determinada informação não autoriza presumir que todas as demais informações estejam automaticamente aptas ao aproveitamento pretendido. É preciso olhar o todo.

Assim, diante de um indicador, propõe-se uma sequência inicial de raciocínio: tipo de filiado → natureza da informação → origem do dado → indicador → investigação → tratamento → impacto previdenciário.

2.3 O indicador é uma pista, não um diagnóstico

A legenda pode informar a existência de uma incompatibilidade entre datas. Ela não necessariamente explicará por que aquela incompatibilidade ocorreu. Da mesma forma, saber que uma remuneração foi informada extemporaneamente não explica, sozinho, quem prestou a informação, por que ela chegou fora do prazo ou qual documentação será necessária.

É nesse espaço entre o que a legenda informa e o que o caso concreto exige que está o trabalho de investigação. O CNIS deixa rastros. Afiar o olhar significa aprender a segui-los.

3. PADM-EMPR: QUANDO A LINHA DO TEMPO DO TRABALHADOR NÃO COINCIDE COM A DO EMPREGADOR

Imagine encontrar no CNIS um vínculo iniciado em determinada data e, no cabeçalho daquela relação previdenciária, o indicador

PADM-EMPR. A incompatibilidade apresentada provoca uma pergunta: como o trabalhador poderia ter sido admitido antes da existência cadastral daquele empregador?

É justamente aqui que começa a análise. O PADM-EMPR sinaliza uma incompatibilidade entre a admissão registrada para o trabalhador e informações cadastrais do empregador. Mas essa incompatibilidade sistêmica não significa, necessariamente, inexistência do vínculo de emprego. O indicador apresenta a inconsistência encontrada na base. Cabe ao profissional investigar sua causa.

3.1 O mesmo indicador pode contar histórias diferentes

Não existe uma única causa para o PADM-EMPR. Na prática, ele pode surgir em contextos de transferência entre empresas ou estabelecimentos, fusões, cisões, reorganizações empresariais ou registros associados a filiais constituídas posteriormente ao início da relação de emprego, entre outras situações a serem avaliadas no caso concreto.

Por isso, não existe solução automática. Em determinado caso, o empregado pode ter sido admitido quando a pessoa jurídica já existia, mas seu registro posteriormente ficou associado a uma filial constituída anos depois. Nessa hipótese, a investigação do CNPJ raiz pode ser fundamental.

Em caso analisado pelos autores, o vínculo havia se iniciado em 1985, enquanto o CNPJ associado à relação correspondia a uma filial, final /0020, aberta somente em 1994. A investigação do CNPJ raiz permitiu localizar a matriz, existente desde 1966.

Isso não prova, isoladamente, o vínculo. Mas muda completamente a pergunta. Em vez de questionar como o trabalhador estava empregado em uma empresa que não existia, passa-se a investigar se ele já mantinha vínculo com a mesma pessoa jurídica e se seu registro foi posteriormente associado a outro estabelecimento.

Em outro caso, a explicação poderá estar em transferência, fusão, cisão ou outra reorganização. O indicador é o mesmo. A história por trás dele pode ser completamente diferente.

3.2 Reconstrua a linha digital previdenciária

Identificada uma possível explicação, começa a montagem do quebra-cabeça. Quando ocorreu a admissão? Qual empresa ou estabelecimento existia naquele momento? Houve transferência? Quando? Existe

continuidade documental? Qual é a data de desligamento? As remunerações acompanham toda a trajetória? Existem lacunas?

CTPS, fichas ou livros de registro, recibos de pagamento, documentos relacionados ao FGTS, registros de transferência e outros documentos contemporâneos podem ajudar a reconstruir essa história. Não basta, porém, ter documentos. Eles precisam conversar entre si e com o CNIS.

3.3 "Desenhe" para o servidor

Depois de compreender o que aconteceu, o profissional precisa organizar essa história no requerimento administrativo. Costumamos dizer que é preciso "desenhar para o servidor".

Isso significa apresentar uma linha do tempo clara: admissão → eventual transferência ou reorganização → continuidade do vínculo → remunerações → desligamento.

Se o caso envolve matriz e filial, demonstre a raiz do CNPJ, as datas de constituição e os documentos que conectam o vínculo àquela trajetória empresarial. Se houve transferência, demonstre de onde o trabalhador veio, para onde foi e por que estamos diante da continuidade da mesma relação de emprego, quando essa for a realidade documental do caso.

Não se deve simplesmente depositar documentos no processo e esperar que o servidor descubra sozinho a tese escondida entre dezenas de páginas. O requerimento precisa explicar o que aconteceu, por que o indicador apareceu, quais documentos demonstram a realidade e o que se pretende regularizar.

3.4 Olhe também para as remunerações

O PADM-EMPR naturalmente chama a atenção para a relação previdenciária. Mas a análise não pode parar no cabeçalho. É necessário percorrer as remunerações daquela sequência e verificar a existência de lacunas e de outros indicadores eventualmente associados.

Tratar a pendência da relação previdenciária e presumir que todas as remunerações foram automaticamente solucionadas pode produzir uma análise incompleta. Depois de qualquer regularização, volte ao CNIS e confira o resultado.

3.5 Qual é a utilidade daquele acerto?

Por fim, é necessário perguntar: esse período interfere no benefício que estou analisando?

É o que denominamos, neste trabalho, Princípio da Utilidade. A pendência pode ser decisiva para tempo de contribuição, carência ou cálculo. Em outro cenário, poderá não modificar o direito ou o resultado econômico.

Não se trata de ignorar inconsistências. Trata-se de conhecê-las, mensurar seus efeitos e definir uma estratégia consciente.

4. PREM-EXT: REMUNERAÇÃO EXTEMPORÂNEA NÃO É AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO

Se no PADM-EMPR a investigação se volta para a trajetória do vínculo e do empregador, no PREM-EXT o olhar se desloca para a remuneração e sua origem. E novamente a primeira pergunta é: que tipo de filiado estamos analisando?

O PREM-EXT sinaliza remuneração informada extemporaneamente. O que está extemporâneo é a informação. Essa premissa é essencial porque a existência do indicador não pode ser confundida automaticamente com ausência de recolhimento.

4.1 Contribuinte individual prestador de serviços

No caso do contribuinte individual, não existe uma única dinâmica contributiva. Especialmente importante para esta análise é o contribuinte individual que presta serviços a pessoa jurídica.

A partir dos fatos geradores ocorridos em 1º de abril de 2003, a empresa passou a ser responsável por arrecadar, mediante desconto, e recolher a contribuição do contribuinte individual que lhe presta serviços.

Esse marco modifica a leitura do CNIS. Tratando-se de contribuinte individual prestador de serviços a pessoa jurídica, não se pode analisar a remuneração como se estivéssemos simplesmente diante de um contribuinte individual responsável por recolher sua própria contribuição.

4.2 Agrupamento de Contratantes/Cooperativas

Na análise dessa categoria, merece atenção o Agrupamento de Contratantes/Cooperativas, no qual podem ser visualizadas informações relacionadas às empresas contratantes e às remunerações do filiado.

É preciso percorrer essa linha digital previdenciária: quem informou? Qual competência? Qual remuneração? Qual indicador acompanha a informação?

Quando encontramos o PREM-EXT, a pergunta relevante não é simplesmente se houve pagamento da contribuição. A investigação deve se

voltar à remuneração informada fora do prazo e à efetiva prestação de serviços que lhe deu origem.

4.3 Obrigação de recolher não se confunde com obrigação de informar

Este é um dos pontos centrais da análise do PREM-EXT. Tratando-se de contribuinte individual prestador de serviços a pessoa jurídica, a partir da competência abril de 2003, não se pode partir da premissa de que estamos diante de contribuição não recolhida pelo próprio segurado.

A Lei n. 10.666/2003 atribui à empresa a obrigação de arrecadar a contribuição do contribuinte individual a seu serviço, mediante desconto da remuneração, e efetuar o respectivo recolhimento (Brasil, 2003). Além disso, o art. 33, § 5º, da Lei n. 8.212/1991 estabelece que o desconto legalmente autorizado se presume feito oportuna e regularmente pela empresa obrigada, que permanece diretamente responsável pela importância não arrecadada ou não recolhida

Por isso, o PREM-EXT não deve ser lido como um indicador de falta de pagamento da contribuição pelo filiado. O indicador está relacionado à extemporaneidade da informação da remuneração.

Confundir esses fenômenos pode levar o profissional a tratar como ausência de recolhimento aquilo que, no CNIS, se apresenta como informação remuneratória prestada fora do prazo.

4.4. A informação chegou fora do prazo. E agora?

A investigação deve buscar elementos capazes de demonstrar a efetiva prestação do serviço e a remuneração correspondente. O próprio INSS aponta, entre os documentos possíveis para o contribuinte individual prestador de serviço a partir de abril de 2003, comprovantes de pagamento, documentos que identifiquem a empresa e a remuneração, declaração de Imposto de Renda e declaração fornecida pela empresa, conforme o caso (INSS, 2026a).

Não existe documento mágico. Existe conjunto probatório. Os documentos precisam conversar entre si, com o CNIS e com a história narrada pelo filiado.

4.5 Desenhe também o PREM-EXT

A lógica aplicada ao PADM-EMPR se repete. Se o profissional compreendeu a origem daquela remuneração, deve organizar o requerimento

para demonstrar: competência → tipo de filiado → empresa contratante → prestação do serviço → remuneração → documentos contemporâneos → PREM-EXT → providência requerida.

O objetivo não é simplesmente pedir "retirada do indicador". É demonstrar a realidade previdenciária que justifica o tratamento daquela informação. Depois disso, novamente: volte ao CNIS e confira o resultado.

5. PRIMEIRO PONTO CEGO: MICROFICHAS – QUANDO A HISTÓRIA PODE TER COMEÇADO ANTES DO CNIS

Até aqui, o próprio CNIS chamou nossa atenção para alguma ocorrência. Nos pontos cegos, a lógica muda. Nenhum indicador necessariamente aparecerá dizendo "investigue aqui". É o profissional quem precisa perceber os rastros.

Como regra geral de leitura prática, os recolhimentos visualizados no CNIS passam a aparecer a partir de janeiro de 1985. Esse marco precisa estar no olhar de quem analisa o Cadastro.

Imagine um contribuinte individual cujos recolhimentos começam exatamente em 01/1985. Uma leitura superficial pode levar à conclusão de que ele começou a contribuir naquele mês. Mas a afirmação tecnicamente mais segura é outra: os recolhimentos visualizados naquele extrato começam em janeiro de 1985.

Essa diferença de leitura pode representar anos de contribuição.

5.1 A Declaração de Atividade pode deixar uma pista

Um caminho para essa investigação é a Declaração de Atividade. Imagine uma atividade declarada desde 1977 e o primeiro recolhimento visualizado no CNIS apenas em 01/1985. Esse intervalo precisa provocar uma pergunta: existiram recolhimentos anteriores que não estão sendo visualizados no extrato?

É aqui que surge a investigação das microfichas. A Declaração de Atividade anterior a janeiro de 1985 não comprova a existência das contribuições. Ela deixa uma pista. E pista não é prova.

A IN PRES/INSS n. 128/2022 prevê a inclusão, a pedido do filiado, de recolhimentos constantes em microfichas, observada a titularidade do NIT e os procedimentos aplicáveis. O § 3º do art. 119 estabelece como marcos abril de 1973 para empregados domésticos e setembro de 1973 para autônomos, equiparados a autônomos e empresários.

5.2 O ponto cego é não perceber que existe algo a investigar

Na entrevista, o filiado pode dizer que exercia atividade antes de 1985. A documentação pode apontar para essa mesma direção. A Declaração de Atividade pode registrar período anterior. E os recolhimentos visíveis podem começar justamente em janeiro de 1985.

Separadamente, são informações. Juntas, podem formar um rastro.

O raciocínio correto não é "atividade anterior = existem contribuições". A sequência adequada é: atividade anterior + história do filiado + documentos + recolhimentos visualizados a partir de 01/1985 = hipótese que merece investigação.

O ponto cego, portanto, não é simplesmente a microficha. É não perceber que há razões para investigá-la.

6. SEGUNDO PONTO CEGO: AJUSTES PARA ALCANCE DO SALÁRIO MÍNIMO

A EC n. 103/2019 estabeleceu mecanismos para o tratamento das competências em que, no somatório mensal, a remuneração fica abaixo do limite mínimo do salário de contribuição. O art. 29 prevê a possibilidade de complementação, utilização de excedente de uma competência em outra e agrupamento de contribuições inferiores ao limite mínimo, observadas as regras do mesmo ano civil.

O INSS também disponibiliza serviço específico para esses ajustes e informa que, para as contribuições mensais inferiores ao salário mínimo a partir de novembro de 2019, são possíveis a complementação, a utilização e o agrupamento, conforme as regras aplicáveis.

Até aqui, estamos diante da regra. O ponto cego aparece depois que o ajuste é realizado.

6.1 O ajuste aconteceu. Onde enxergar o resultado?

O mapeamento prático realizado pelos autores revelou uma particularidade importante na leitura do CNIS após esses ajustes: o valor originalmente apresentado na relação previdenciária do CNIS completo não necessariamente é alterado naquele mesmo campo para refletir o resultado consolidado da operação.

Imagine uma competência abaixo do mínimo. O ajuste é realizado. O profissional emite novamente o CNIS completo, retorna àquela relação previdenciária e encontra o mesmo valor. Se o olhar parar ali, pode concluir equivocadamente que o ajuste não produziu resultado.

É aqui que precisamos saber onde olhar.

6.2 Valores consolidados por ano civil e extrato de ano civil

Depois da realização do ajuste, a conferência não pode se limitar ao valor apresentado na relação previdenciária. É necessário recorrer ao quadro Valores Consolidados por Ano Civil e/ou ao Extrato de Ano Civil, conforme a informação que se pretende verificar.

O profissional precisa perguntar: qual foi o resultado efetivamente produzido pelo ajuste? Se houve utilização de excedente, qual competência forneceu o valor e qual o recebeu? Se houve agrupamento, quais competências participaram? Qual competência alcançou o mínimo? Alguma competência foi absorvida no agrupamento? Se houve complementação, qual passou a ser o resultado consolidado?

O ajuste não termina no clique. Ele termina quando o profissional confere e compreende o resultado.

6.3 O ponto cego pode acompanhar o dado até o sistema de cálculos

Aqui existe um segundo risco. Depois de realizar o ajuste, o profissional importa o CNIS para um sistema de cálculos.

Se a ferramenta transportar o valor originalmente apresentado na relação previdenciária, e o profissional não confrontar essa informação com o resultado consolidado, o cenário poderá ser projetado a partir de uma premissa equivocada.

Por isso, é necessário buscar o resultado nos Valores Consolidados por Ano Civil e/ou no Extrato de Ano Civil e verificar como aquela competência deve ser tratada dentro do sistema utilizado. Quando necessário, caberá ao profissional fazer a adequação correspondente na ferramenta para que a projeção reflita o resultado previdenciário efetivamente analisado.

Esse ponto cego sintetiza uma premissa fundamental: sistema de cálculos é ferramenta, não análise. Importar um CNIS não significa validar um CNIS. A tecnologia pode organizar dados, realizar operações matemáticas e projetar cenários. Quem valida a informação é o profissional.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS – RACIOCINAR O CNIS

Ao longo deste trabalho, partimos de dois indicadores PADM-EMPR e PREM-EXT e de dois pontos cegos microfichas e ajustes para alcance do salário mínimo para demonstrar que analisar o CNIS vai muito além de conhecer suas legendas.

Os quatro exemplos são diferentes, mas conduzem à mesma conclusão: o CNIS deixa rastros.

No PADM-EMPR, o rastro pode conduzir à história do vínculo e do empregador. No PREM-EXT, seguimos a remuneração, a prestação do serviço e a origem da informação. Nas microfichas, investigamos justamente aquilo que pode ter ocorrido antes do início dos recolhimentos visualizados no extrato. Nos ajustes para alcance do salário mínimo, precisamos saber onde conferir o resultado de uma operação que já foi realizada.

Em todos eles, existe uma premissa: antes da sigla, entenda o tipo de filiado.

Depois, é necessário afiar o olhar para a linha digital previdenciária, confrontando entrevista, documentos e CNIS, identificando inconsistências e lacunas, investigando rastros e avaliando os efeitos daquela informação no benefício pretendido.

E não se trata de regularizar por regularizar. É necessário aplicar o que denominamos Princípio da Utilidade: essa informação altera o quê? Tempo de contribuição? Carência? Qualidade de segurado? Salário de contribuição? Renda mensal? Data de implementação dos requisitos?

O previdenciarista precisa saber por que realiza determinado acerto e qual resultado pretende alcançar.

Da mesma forma, encontrar a solução não encerra o trabalho. É necessário saber apresentá-la.

Defendemos uma atuação na qual o previdenciarista se coloque como o primeiro servidor da causa: alguém que chega ao requerimento conhecendo a história previdenciária apresentada, antecipando seus pontos sensíveis e organizando a prova necessária.

É preciso, muitas vezes, desenhar para o servidor: desenhar a admissão, a transferência e o desligamento; desenhar a relação entre matriz e filial; desenhar a prestação do serviço, a empresa contratante e a remuneração; desenhar a linha digital previdenciária que os documentos e o CNIS, quando analisados conjuntamente, permitem reconstruir.

Não se trata de substituir a atividade administrativa. Trata-se de apresentar um requerimento coerente, organizado e devidamente instruído, no qual a tese não esteja escondida entre dezenas de documentos desconectados.

E a mesma cautela precisa acompanhar a utilização da tecnologia. *Softwares* previdenciários, sistemas de cálculos e ferramentas de inteligência artificial podem ampliar enormemente a capacidade de trabalho do profissional. Mas nenhuma ferramenta substitui a compreensão da informação que está sendo processada.

Sistema de cálculos é ferramenta. Não é análise. Se o dado de origem não foi validado, a velocidade do cálculo apenas acelera a produção de uma conclusão potencialmente equivocada.

A tecnologia pode calcular. Quem valida é o profissional.

Talvez esse seja o maior convite deste trabalho: deixar de enxergar o CNIS como um documento que se lê de cima para baixo e passar a compreendê-lo como uma linha digital previdenciária que precisa ser investigada.

Há informações expressas. Há indicadores. Há inconsistências. Há silêncios. Há rastros. E há pontos cegos.

O diferencial está em afiar o olhar para todos eles.

Porque ver o CNIS é fácil. Raciocinar o CNIS é o que muda a análise.

CNIS: você domina ou é dominado?

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019.* Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.* Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 10.666, de 8 de maio de 2003*. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.666.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). *Instrução Normativa PRES/INSS n. 128, de 28 de março de 2022*. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Brasília, DF: INSS, 2022a. Disponível em: https://portalin.inss.gov.br/in/530. Acesso em: 11 ago. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). *Documentos originais para comprovação de tempo de contribuição.* Brasília, DF: INSS, 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seus-direitos-e-deveres/atualizacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-originais-para-comprovacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-originais-para-comprovacao-de-tempo-de-contribuicao. Acesso em: 11 ago. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). *Ajustes para alcance do salário mínimo.* Brasília, DF: INSS, 2026b. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/salario-minimo. Acesso em: 11 ago. 2026.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Contribuições previdenciárias (pessoas jurídicas):* responsabilidade pelo recolhimento das contribuições sociais previdenciárias. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/contribuicoes-previdenciarias-pj. Acesso em: 11 ago. 2026.

11

MUDANÇAS NA APOSENTADORIA – EC 138/2025: CUMULAÇÃO DE CARGOS, APLICAÇÃO PRÁTICA E ESTRATÉGIAS JURÍDICAS

*Eugélio Luis Müller**

1. INTRODUÇÃO

A proibição à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas vem prevista no art. 37, inciso XVI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Essa vedação se faz presente justamente no texto constitucional por ser um pilar de salvaguarda de vários dos princípios fundamentais da Administração Pública, dentre eles a eficiência, a moralidade e a impessoalidade. Ademais, com esta regra se busca a preservação da saúde física e mental dos agentes públicos.

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a trazer a regra de vedação de acumulação de cargos públicos, em seu art. 172. Contudo, embora tenha trazido a regra, também já previu uma exceção em seu parágrafo primeiro com relação aos cargos de magistério e técnico-científico que poderiam ser cumulados, desde que houvesse compatibilidade de horário.[1]

* Mestre e bacharel em Direito (Unisinos/2004/2002). Servidor Público Federal, atualmente ocupando o cargo de Diretor de Secretaria da 1ª Vara Federal de Canoas/RS – Justiça Federal. Experiência docente na área de Direito, ênfase em Direito Previdenciário. Professor de cursos de Pós-Graduação, Atualização Previdenciária, Preparatório para a Magistratura e para a Prova da OAB (ESMAFE, ATAME, VERBO JURÍDICO, CERS, FEEVALE). Professor colaborador da DH Educação. Diretor Adjunto de Previdência do Servidor Público do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Autor do livro *Direito previdenciário em resumo*. 4ª edição, pela Editora Juruá. Palestrante. eugeliom@gmail.com.

1 Art. 172. É vedada a accumulação de cargos publicos remunerados da União, dos Estados e dos Municipios.

Até o advento da Emenda Constitucional n. 138/2025, a inacumulabilidade de cargos públicos era estabelecida de forma taxativa no texto constitucional e permitida somente nos seguintes casos:

a) Dois cargos de professor;
b) Um cargo de professor com outro técnico ou científico;
c) Dois cargos ou empregos privados de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Contudo, a definição da expressão **"cargo técnico ou científico"** prevista desde 1934 e mantida no texto constitucional de 1988, contida na alínea "b" do inciso XVI do art. 37, gerou, por longo período, um cenário de profunda incerteza jurídica e intensa judicialização. Tribunais de Contas, entes federados e órgãos de controle adotavam interpretações divergentes sobre essa mesma questão, devido à ausência de um parâmetro legislativo clarificador sobre o ponto.

Em tese, a promulgação da **Emenda Constitucional n. 138, em 19 de dezembro de 2025** – originária da PEC n. 169/2019, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto –, terminou com esse histórico dilema normativo ao substituir a locução "técnico ou científico" por **"de qualquer natureza"**.

A finalidade deste trabalho consiste na investigação dogmático-empírica dos desdobramentos da Emenda Constitucional n. 138/2025 no ordenamento jurídico nacional, contemplando a avaliação de seus aspectos de interpretação constitucional, regime disciplinar, matéria previdenciária e governança pública, sem descuidar da aplicação prática e das estratégias jurídicas que irão permear todo o texto.

2. DO LIMBO JURÍDICO ATÉ A INOVAÇÃO TRAZIDA PELA EC N. 138/2025

Antes da EC n. 138/2025, a doutrina e a jurisprudência se debruçavam em dar uma resposta plausível e aceitável para a definição de "cargo técnico ou científico", buscando solucionar a ambiguidade hermenêutica existente. A doutrina administrativista clássica dividia-se em duas correntes opostas:

§ 1º Exceptuam-se os cargos do magisterio e technico-scientificos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funccionario administrativo, desde que haja compatibilidade dos horarios de serviço.

a) Corrente Restritiva: Defendida por autores como José dos Santos Carvalho Filho, sustentava que o cargo técnico seria apenas aquele para cujo provimento fosse exigida formação profissional específica em nível superior ou técnico de segundo grau. Por essa ótica, atribuições administrativas genéricas (como as de assistente ou agente administrativo) desprovidas de especialidade técnica regulamentada não autorizavam o acúmulo com o magistério.

b) Corrente Ampliativa: Apresentada por juristas como Celso Antônio Bandeira de Mello, ponderava que todo cargo que exigisse um conjunto complexo de conhecimentos práticos ou teóricos para a sua execução tinha natureza técnica, não devendo a Administração limitar o direito à acumulação mediante rigorismos formais.

Enquanto a doutrina se dividia, o Superior Tribunal de Justiça adotava uma corrente intermediária ou moderada, ao entender que "cargo técnico ou científico, para fins de acumulação com o de professor, nos termos do art. 37, XVII, da CF/88, é aquele para cujo exercício sejam exigidos conhecimentos técnicos específicos e habilitação legal, não necessariamente de nível superior" (STJ. 5ª Turma. RMS 20.033/RS, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 15/02/2007).

Na visão do STJ, cargo técnico "é aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau" (STJ. 2ª Turma. RMS 42.392/AC, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 10/02/2015). É aquele que exige da pessoa um conjunto de atribuições ligadas ao conhecimento específico de uma área do saber.

O Tribunal de Contas da União se posicionava na mesma linha do STJ, adotando também uma corrente intermediária ou moderada:

> [...] a conceituação de cargo técnico ou científico, para fins da acumulação permitida pelo texto constitucional, abrange os cargos de nível superior e os cargos de nível médio cujo provimento exige a habilitação específica para o exercício de determinada atividade profissional, a exemplo do técnico em enfermagem, do técnico em contabilidade, entre outros. (TCU, 1ª Câmara, Acórdão n. 408/2004, Relator Ministro Humberto Guimarães Souto).

Tal dicotomia culminou na instauração em larga escala de sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares (PADs) em âmbito

nacional. Docentes que acumulavam a regência de classe com cargos administrativos – de nível médio ou superior de caráter geral – eram reiteradamente notificados a exercer o direito de opção entre os vínculos, sob a ameaça de demissão por cumulação inconstitucional.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 138/2025, originária da aprovação da PEC n. 169/2019, ocorre a reconfiguração da estrutura do art. 37, XVI, "b", da Constituição Federal:

> b) a de um cargo de professor com outro de qualquer natureza;

Mediante a inclusão da expressão 'de qualquer natureza', extingue-se a exigência de comprovação da especificidade técnica do segundo cargo. A partir da vigência da emenda, faculta-se ao docente o pleno exercício de sua atividade pedagógica em cumulação com cargos administrativos, operacionais, comissionados ou funções de confiança, prescindindo-se do nível de escolaridade exigido ou do grau de complexidade técnica das atribuições.

3. PRINCIPAIS IMPACTOS ADMINISTRATIVOS TRAZIDOS PELA EC N. 138/2025

Para muitos profissionais, a alteração trazida pela Emenda Constitucional n. 138/2025 pode ser mínima ou risível. Contudo, acreditamos justamente o contrário, pois embora a alteração de palavras no texto tenha sido pequena, a magnitude hermenêutica dos reflexos dos novos conceitos trazidos é enorme, tanto no viés previdenciário como no administrativo, que ora se analisará.

O primeiro ponto que merece ser destacado na esfera administrativa envolve o Direito Administrativo Sancionador, em especial o Princípio da Legalidade Sancionatória e a *Novatio Legis in Mellius*. Nesta área do Direito Administrativo, incidem vetores/características informativas análogas aos do Direito Penal diante da natureza punitiva do Estado. E, aqui, justamente percebe-se que com a redação trazida pela EC n. 138/2025 tem-se a operação de uma verdadeira *abolitio infracciones* **administrativa** quanto às condutas que antes eram enquadradas como acumulação ilegal tão somente pela ausência de caráter "técnico ou científico" do segundo vínculo.

Inclusive, partindo de uma aplicação analógica da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 do regime de Repercussão Geral (relativo à Lei n. 14.230/2021), que chancelou a retroatividade da norma

mais benéfica às demandas não finalizadas, parece-nos que, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, impõe-se a aplicação retroativa do novo texto legal aos expedientes disciplinares em curso, determinando-se o seu pronto arquivamento isento de sanções. Ter-se-ia constatada a perda do objeto sancionatório ante a atipicidade do fato, desde que nos respectivos processos administrativos não tenha sido proferida decisão administrativa irrecorrível ou de provimento judicial transitado em julgado.

Portanto, a partir da EC n. 138/2025, a Administração não pode mais considerar ilícita, apenas por ausência de natureza técnica ou científica do segundo cargo, a acumulação formada por um cargo de professor e outro cargo público de qualquer natureza. Com efeito, podemos elencar os atuais requisitos de acumulação lícita por parte de ocupantes de cargo público de professor, a saber: cargo de professor, segundo cargo de qualquer natureza, compatibilidade de horários, observância do teto conforme a jurisprudência constitucional e inexistência de vedação autônoma.

Além disso, ponto também de grande embate na esfera administrativa dirá respeito aos professores que, sob a égide do texto anterior à EC n. 138/2025, foram obrigados a pedir exoneração ou foram demitidos após regular Processo Administrativo Disciplinar que reconheceu a inacumulabilidade dos cargos.

Para solucionar essa problemática, a Teoria do Direito Constitucional aponta que as Emendas Constitucionais, em regra, têm eficácia *ex nunc* (não retroagem). Eventual aplicação retroativa do texto de uma Emenda Constitucional deverá vir expressamente previsto nela. Por outro lado, os atos administrativos, em princípio, foram praticados em observância às normas em vigor naquele momento histórico, não podendo ser invalidados automaticamente agora. Desse modo, a reintegração automática dos servidores eventualmente afastados encontra alguns óbices, em especial: o princípio da irretroatividade das normas constitutivas; a exigência de concurso público para provimento de novos cargos (art. 37, II, CF/88); e a preservação da estabilidade orçamentária dos entes subnacionais.

Nesta seara, na Nota Técnica n. 1617/2026 a Controladoria Geral da União se posiciona a partir de três planos normativos: Constituição Federal, LINDB e Lei do Processo Administrativo Federal, no sentido de que duas conclusões extremas devem ser afastadas:

> A primeira, inadequada, seria afirmar que a Emenda Constitucional n. 138/2025 jamais possa repercutir sobre fatos pretéritos, mas ainda submetidos a futuro julgamento administrativo; essa leitura sacrificaria a constitucionalidade atual, a proporcionalidade e a finalidade do

poder disciplinar. A segunda, igualmente inadequada, seria afirmar que a Emenda desconstitui automaticamente todos os atos punitivos já praticados, inclusive demissões e cassações de aposentadoria; essa tese violaria a segurança jurídica e o ato jurídico perfeito.

Contudo, questionamentos certamente vão surgir sobre estas questões e um dos aspectos a ser cogitado é se por meio de revisão administrativa, prevista na lei do respectivo ente, servidores que pediram exoneração por pressão/coação/notificação dos órgãos de controle poderiam solicitar o seu reingresso no serviço público.

Em regra, entende a Controladoria Geral da União, em sua Nota Técnica já citada, que não seria possível, pois as regras do PAD têm disciplina própria e não se abre um expediente de revisão por mera alegação genérica de alteração normativa; na verdade, exige os pressupostos legais pertinentes, especialmente fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade, nos termos da Lei n. 8.112/1990.

Entretanto, a dúvida permanece e tende a ser levada à apreciação do Judiciário, em especial nos casos de pressão dos órgãos de controle para o pedido de exoneração do servidor.

4. IMPACTO DA EC N. 138/2025 NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS

Inegavelmente a EC n. 138/2025 atua como um incentivo direto para que servidores de variadas carreiras do funcionalismo público, como analistas, administradores e técnicos, ingressem na docência da rede pública, sem o risco de comprometimento ou perda do vínculo funcional de origem.

Entretanto, cabe ponderar que a EC n. 138/2025 não instituiu permissão irrestrita para a acumulação de cargos, mantendo-se hígida a regra constitucional de inacumulabilidade. A exceção prevista no art. 37, XVI, "b", prossegue subordinada a dois pressupostos inafastáveis. O primeiro é a efetiva compatibilidade de horários no caso concreto, a qual exige mais do que mera adequação teórica de grades: requer a comprovação de que o exercício concomitante preserva a eficiência do serviço público, o tempo razoável de deslocamento entre os locais de trabalho e o repouso indispensável à saúde do servidor. Portanto, está aqui presente a atenção do viés social desta regra, que deverá ser observado sob pena de o servidor apresentar sérios problemas de saúde, ver-se impossibilitado de

exercer o seu labor e fazer jus a benefício previdenciário por incapacidade permanente.

O segundo pressuposto vincula-se à estrita observância do teto remuneratório constitucional, nos moldes do art. 37, XI, da CF/88, e na linha da interpretação dada pelo STF nos Temas 377 e 384, em que firmou posição no sentido de afastar o somatório das remunerações para efeito de abate-teto em cumulações permitidas pela Constituição, ou seja, na hipótese de um servidor acumular legalmente dois cargos (como um de professor e outro de qualquer natureza), cada salário pode chegar até o teto do STF sem que haja desconto unificado sobre o total.

Agora, é certo que a dupla cumulação acarretará, no futuro, a dupla aposentadoria, elegível dentro do mesmo RPPS ou em RPPSs diversos, sendo uma pelo cargo docente e outra pelo cargo de qualquer natureza ocupado pelo servidor, desde que cumpridos os requisitos constitucionais de tempo de contribuição e idade mínima em cada um dos cargos.

E, sob a ótica previdenciária, certamente a coexistência de dois vínculos reduz a probabilidade de lacunas ou intervalos de contribuição. Embora o tempo concomitante não seja somado, nem no RPPS seja possível a soma das contribuições vertidas, diversamente do RGPS no qual se admite a soma (art. 32 da Lei n. 8.213/91), a existência de vínculos simultâneos garante maior regularidade e densidade contributiva.

Logo, alguns pontos de atenção tornam-se ainda mais essenciais para serem observados pelos gestores dos RPPS e pelos atuários responsáveis pela elaboração do cálculo atuarial. Dentre eles se destacam a necessidade de readequação dos cálculos atuariais e projeções de fluxo de caixa ao novo contexto; a arrecadação das contribuições sobre ambas as remunerações; e, especialmente, a atualização constante dos sistemas de gestão de pessoas, com o intuito de ser evitada a sobreposição de tempos de contribuição.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a Emenda Constitucional n. 138/2025 representa um divisor de águas na atualização do ordenamento jurídico-administrativo brasileiro. A substituição do critério de cargo 'técnico ou científico' pela abrangente fórmula 'de qualquer natureza' eliminou recorrente causa de litígios e incertezas na Administração Pública.

No plano disciplinar, o novo texto constitucional gera a perda da tipicidade administrativa da conduta, ensejando o imediato arquivamento dos PADs em andamento desprovidos de decisão definitiva. Quanto aos

ex-servidores desligados sob a disciplina normativa anterior, veda-se a recondução automática ao cargo, em respeito à irretroatividade das leis e à exigência de concurso público, sem prejuízo da instituição de legislação própria pelos entes federativos para a análise individual das apurações.

Depreende-se, também, que a Emenda Constitucional n. 138/2025, ao mitigar os óbices para o ingresso de servidores na docência pública, fomenta a densidade contributiva, mas impõe reflexos operacionais e estruturais expressivos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A viabilidade dessa acumulação pressupõe o rigoroso cumprimento dos requisitos constitucionais de compatibilidade de jornadas – resguardando a higidez do servidor e prevenindo a concessão indevida de benefícios por incapacidade –, bem como a observância às diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao teto remuneratório isolado por vínculo e ao aperfeiçoamento dos critérios para a concessão de futuras aposentadorias cumulativas.

Nesse contexto, somente com o ajuste contínuo das ferramentas de gestão de pessoas será possível harmonizar o estipulado na nova emenda constitucional com a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pelo art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 169/2019*. Altera o art. 37 da Constituição Federal para permitir a acumulação de um cargo de professor com outro de qualquer natureza. Autor: Deputado Capitão Alberto Neto. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Nota Técnica n. 1617/2026/CGUNE/DICOR/ CRGRA.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 138, de 19 de dezembro de 2025*. Altera a alínea "b" do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema n. 1.199 da Repercussão Geral*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

12

PLANEJAMENTO PREVIDENCIÁRIO NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: *CHECKLIST* TÉCNICO E APLICAÇÃO PRÁTICA EM ESTUDO DE CASO ORIENTADO

*Fernanda Spoto Angeli Veloso**

1. INTRODUÇÃO

Quem procura um planejamento previdenciário raramente chega com uma questão apenas jurídica. O servidor quer saber se já pode se aposentar, se vale a pena esperar mais algum tempo e evoluir na carreira, se o período trabalhado antes do ingresso no serviço público pode melhorar o benefício ou, ainda, o que muda em sua vida quando deixar o cargo. Por trás dessas perguntas existe uma trajetória profissional inteira, construída entre vínculos, contribuições, evoluções e progressões funcionais, afastamentos e funções que nem sempre foram registradas como efetivamente aconteceram.

Responder a essas dúvidas exige caminhar entre a história funcional do servidor e o direito que a rege. Uma mesma trajetória pode atravessar diferentes regimes previdenciários, cargos e entes federativos, além de períodos concomitantes, atividades exercidas sob condições especiais e sucessivas reformas constitucionais.

A Constituição atribui caráter contributivo e solidário aos RPPS e exige a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1988). A Emenda Constitucional n. 103/2019 tornou esse percurso ainda mais delicado ao produzir efeitos distintos para a União e para os demais entes

* Advogada especialista em Direito Previdenciário, Direito Constitucional e Regimes Próprios de Previdência Social. Coordenadora do Estado de São Paulo do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da OAB Piracicaba. OAB/SP 204.509.

federativos. Por isso, conhecer a data da reforma não basta: é preciso compreender quando e de que maneira ela passou a alcançar o regime analisado.

É justamente no encontro entre essa história pessoal e um conjunto de leis fragmentado que o planejamento previdenciário encontra sua função. Não se trata apenas de confirmar o preenchimento de requisitos. É preciso organizar informações, confrontar documentos, formular hipóteses e comparar as consequências jurídicas e econômicas de cada caminho possível. A primeira data de aposentadoria nem sempre leva ao melhor resultado, assim como permanecer em atividade pode ser vantajoso por algum tempo e deixar de sê-lo depois.

Este artigo parte dessa realidade para propor um roteiro técnico de planejamento previdenciário no RPPS que preserve, ao mesmo tempo, a consistência científica e a utilidade profissional. A análise é construída a partir da Constituição, das emendas constitucionais, da legislação nacional de caráter geral e dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, mas sem perder de vista que as respostas dependem também da legislação do ente e dos fatos efetivamente vividos pelo servidor.

Para aproximar o método da prática, o texto acompanha o caso fictício de 'Helena', cuja vida laboral reúne problemas frequentes nos planejamentos do RPPS. Sua história orienta a discussão sobre o diagnóstico, os documentos, os riscos e a comparação dos cenários. Ao final, o *checklist* organiza esse percurso sem transformá-lo em formulário mecânico nem substituir a análise individualizada.

2. PLANEJAMENTO PREVIDENCIÁRIO NO RPPS: CONCEITO, OBJETO E LIMITES

Planejar significa projetar decisões futuras a partir de fatos passados documentalmente demonstráveis e de normas vigentes ou incorporadas ao patrimônio jurídico do servidor. A contagem de tempo integra esse processo, mas não o esgota. Dois servidores com idêntico tempo total de contribuição podem alcançar resultados distintos em razão da data de ingresso no serviço público, do momento de instituição do regime de previdência complementar, da composição remuneratória, do tempo na carreira e no cargo, da natureza das atividades exercidas e das regras locais de transição.

O planejamento previdenciário é um procedimento técnico, documentado e individualizado, precedido do estudo cuidadoso da vida de trabalho e das contribuições vertidas aos diferentes regimes de previdência.

No RPPS, esse trabalho ganha contornos próprios, pois exige reconstruir a história contributiva e funcional do servidor, qualificar juridicamente cada período, identificar as normas aplicáveis e sanear pendências antes de qualquer simulação. Somente depois é possível comparar datas, valores, formas de reajustamento e efeitos funcionais, comunicando ao servidor, com clareza, as premissas adotadas e os riscos de cada cenário.

Essa definição impõe um limite ético e metodológico. O planejamento não deve prometer resultado futuro imune a alterações legislativas, mudanças jurisprudenciais ou revisão dos dados administrativos. O resultado final é uma conclusão condicionada às informações e aos documentos examinados, acompanhada da indicação expressa dos elementos ainda dependentes de confirmação, à época dos fatos.

Importante destacar que, antes da análise dos documentos e da elaboração dos cálculos, o planejamento previdenciário exige uma escuta qualificada e honesta do servidor. A entrevista precisa ser conduzida com atenção e abertura, não apenas para recolher datas e vínculos, mas para compreender como a vida funcional efetivamente se desenvolveu. É nesse momento que aparecem dúvidas, expectativas e prioridades, mas também fatos que os assentamentos funcionais, as certidões e os sistemas administrativos não revelam espontaneamente.

A descrição formal do cargo nem sempre corresponde às atividades concretamente desempenhadas. O servidor pode ter exercido atribuições distintas, trabalhado em ambiente diverso daquele registrado, acumulado funções, sido cedido, readaptado ou designado para atividades de gestão. Pode também ter vivenciado períodos de exposição a agentes nocivos que não foram adequadamente retratados nos documentos funcionais. Sua narrativa não substitui a prova exigida para o reconhecimento do tempo ou da condição especial, mas orienta a investigação, revela lacunas e contradições e indica os registros que precisam ser solicitados, elaborados ou retificados. A escutatória aproxima o planejamento da verdade real da atividade exercida e impede que a análise fique limitada à verdade formal dos bancos de dados (Folmann, Cortellini, Spitzner, 2023).

A escuta, contudo, não dispensa o rigor técnico. A análise constitucional permite identificar o desenho do regime, o direito adquirido e as regras de transição. A legislação local revela os requisitos, a forma de cálculo, o reajustamento e o tratamento conferido ao abono de permanência. O histórico funcional esclarece o ingresso, o provimento, a carreira, o cargo, os afastamentos e a composição remuneratória. Já o exame contributivo alcança os vínculos, as CTCs, as averbações, as concomitâncias e

a compensação entre regimes. Todos esses elementos precisam, por fim, dialogar com a realidade econômica do servidor, inclusive sua renda, a perspectiva de permanência em atividade e o custo de oportunidade de cada escolha.

Dimensão	Pergunta de controle	Risco se ignorada
Constitucional	Há direito adquirido ou regra constitucional preservada?	Aplicação de requisito mais gravoso ou de regra revogada.
Normativa local	Quando e como o ente reformou seu RPPS?	Transposição indevida da regra da União.
Funcional	Qual é a data juridicamente relevante de ingresso, carreira e cargo?	Erro nos requisitos e na forma de cálculo.
Contributiva	Cada período está certificado, disponível e corretamente destinado?	Contagem em duplicidade, perda de tempo ou averbação inadequada.
Econômica	Qual é o efeito financeiro da concessão ou da espera?	Escolha da primeira data, mas não do cenário mais vantajoso.

A Emenda Constitucional n. 103/2019 exige cuidado redobrado com a competência normativa. Para os RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a investigação deve começar pela cronologia da reforma local: data de publicação, vigência, eventuais regras de transição, disciplina do cálculo, tratamento do abono de permanência e instituição ou alteração da previdência complementar. Não é suficiente indicar que o servidor ingressou antes ou depois de 13 de novembro de 2019. É necessário verificar quais dispositivos constitucionais tiveram eficácia imediata e quais dependeram de alteração na legislação do ente.

A Lei n. 9.717/1998 estabelece regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS, enquanto a Portaria MTP n. 1.467/2022 consolida parâmetros administrativos, inclusive em matéria de Certidão de Tempo de Contribuição. Esses diplomas, todavia, não substituem a legislação que disciplina os benefícios do regime analisado. O planejamento deve trabalhar simultaneamente com as regras constitucionais e com o estatuto previdenciário local.

3. O CASO ORIENTADO: A HISTÓRIA DE 'HELENA'

3.1 Dados iniciais

'Helena' nasceu em 15 de março de 1964 e é médica. Ingressou em cargo efetivo de um Estado fictício em 10 de fevereiro de 2002, após aprovação em concurso público, e permanece no mesmo RPPS. O ente instituiu regime de previdência complementar em 2013 e promoveu sua reforma previdenciária local em 2021. 'Helena' não realizou opção de migração para o regime complementar.

Antes do primeiro cargo efetivo, 'Helena' manteve vínculos com hospitais privados vinculados ao RGPS entre 1989 e 2001. Parte dessas atividades foi exercida com exposição habitual a agentes biológicos. Entre 1998 e 2001, houve concomitância parcial entre dois empregos privados. Em 2008, já ocupando o cargo estadual, 'Helena' ingressou por concurso em cargo efetivo de médica de um Município fictício, vinculado a RPPS próprio. Os dois cargos públicos permanecem ativos e são acumulados licitamente, com compatibilidade de horários reconhecida pela Administração. No Estado, 'Helena' trabalhou em unidade hospitalar e sustenta ter permanecido exposta a agentes nocivos até 2024; no Município, também exerce atividades assistenciais em ambiente de saúde, cuja exposição deverá ser apurada de forma autônoma.

Em agosto de 2026, 'Helena' procura orientação porque recebeu informações divergentes. Um setor administrativo afirmou que ela já poderia aposentar-se do cargo estadual; outro informou que o tempo especial não poderia ser considerado. Ela pretende, inicialmente, examinar a aposentadoria no Estado sem deixar o cargo municipal e deseja compreender como o acúmulo lícito interfere no planejamento de ambos os vínculos. Quer saber qual é a primeira data possível em cada regime, se tem regra com totalidade da remuneração e paridade, se o tempo especial pode ser convertido, como devem ser destinados os períodos anteriores do RGPS e se é mais vantajoso aposentar-se de um dos cargos ou permanecer em ambos com eventual abono de permanência.

3.2 Linha do tempo preliminar

Período	Vínculo/regime	Situação inicial	Providência
1989-1997	Hospitais privados/RGPS	Sem CTC; possível especialidade	Obter CNIS, CTPS, PPP/ LTCAT e avaliar prova.

Período	Vínculo/regime	Situação inicial	Providência
1998-2001	Dois vínculos privados/RGPS	Concomitância parcial	Individualizar vínculos e impedir contagem cronológica duplicada
2002 atual	Cargo estadual/ RPPS	Hospital; exposição alegada	Obter registros funcionais e laudos
2008 a atual	Cargo municipal/RPPS	Acumulação lícita; assistência médica	Obter registros, legislação local e laudos

3.3 O primeiro diagnóstico: análise preliminar (documental)

A primeira análise do caso precisa ser conjugada com a conversa com a servidora, de forma que ainda não é possível apontar uma data de aposentadoria. A afirmação não representa ausência de solução; representa identificação das variáveis que precisam ser controladas. O cálculo sem qualificação jurídica dos períodos produziria um diagnóstico superficial.

Antes das simulações, devem ser confirmados: a legislação estadual anterior e posterior à reforma de 2021; a regra de transição aplicável a quem ingressou até 31 de dezembro de 2003; o conteúdo das CTCs; a destinação de cada período; a existência de tempo já utilizado; a prova da exposição; os fatores de conversão eventualmente incidentes; o tempo efetivo no serviço público, carreira e cargo; a base contributiva; e a remuneração atual. O planejamento começa pela pergunta correta, não pela calculadora.

4. MÉTODO DE RESOLUÇÃO DO CASO

4.1 Etapa 1 – Delimitação do regime e do vínculo

O art. 40 da Constituição dirige o RPPS aos servidores titulares de cargo efetivo. A primeira providência é confirmar a natureza jurídica de cada vínculo, porque emprego público, contratação temporária, cargo exclusivamente em comissão e atividade privada não se convertem em filiação ao RPPS apenas por terem sido prestados a entidade pública. No caso, os cargos efetivos de médica exercidos no Estado e no Município submetem-se aos respectivos RPPS, enquanto os antigos vínculos com hospitais privados pertencem ao RGPS.

Assim, nesta delimitação, devem ser separados os períodos que são dos RPPS e o remanescente no RGPS.

Ato seguinte, a acumulação encontra fundamento na exceção constitucional que admite o exercício de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, desde que exista compatibilidade de horários (Brasil, 1988). O reconhecimento da licitude funcional, entretanto, não funde as relações previdenciárias. Cada cargo conserva filiação, contribuições, assentamentos, requisitos e benefício próprios. O planejamento de 'Helena' deve, por isso, manter duas linhas de análise que se comunicam quanto à estratégia, mas não se confundem na contagem do tempo nem na formação dos proventos.

4.2 Etapa 2 – Construção da linha do tempo

A linha do tempo qualificada deve conter, para cada dia, vínculo, regime, cargo ou atividade, existência de contribuição, concomitância, afastamento, documento comprobatório e possível qualificação especial. Nos antigos empregos privados, os períodos cronologicamente sobrepostos não podem ser duplicados para a obtenção de um único benefício. Situação diversa ocorre com os dois cargos públicos licitamente acumulados: a simultaneidade não elimina o tempo prestado em cada vínculo, mas exige que ele permaneça individualizado no respectivo regime e seja utilizado apenas na aposentadoria a que corresponde.

4.3 Etapa 3 – CTC, averbação e destinação do tempo

A contagem recíproca opera por meio de certificação e compensação financeira entre regimes, observadas as vedações de aproveitamento duplicado e de utilização de tempo já empregado em benefício, e fundamentação legal da Certidão de Tempo de Contribuição está prevista na Portaria 1.467/2022 e na própria IN 128/INSS. A CTC deve ser analisada item por item: órgão emissor, período certificado, vínculo, remunerações, ocorrências, destinação, cargo (especialmente no caso de professor e profissionais da área da saúde) e eventual fracionamento. A simples existência da certidão não demonstra que todo o seu conteúdo deva ser imediatamente averbado no regime atual.

No caso de 'Helena', a estratégia de averbação deve ser precedida da comparação entre os possíveis destinos do tempo anterior do RGPS. Os períodos privados não podem ser reproduzidos nos dois RPPS, mas podem, quando juridicamente divisíveis e corretamente certificados, ser destinados conforme a utilidade que apresentem para cada aposentadoria. O tempo do cargo municipal em atividade, por sua vez, não deve ser tratado como reserva disponível para completar a aposentadoria estadual:

ele integra uma relação previdenciária própria e precisa ser preservado para a análise do benefício municipal. A decisão sobre a destinação dos períodos anteriores deve ser consciente, documentada e tomada somente depois de confrontadas as regras aplicáveis aos dois cargos.

4.4 Etapa 4 – Tempo especial e Tema 942 do STF

O Supremo Tribunal Federal, no Tema 942 da repercussão geral, reconheceu, até a edição da Emenda Constitucional n. 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do período trabalhado por servidor público sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, mediante aplicação das regras do RGPS. Após a reforma, a conversão sujeita-se à legislação do ente competente (Brasil, 2020).

A aplicação do precedente não se encerra na reprodução de sua tese. No plano probatório, a atividade médica, por si só, não dispensa a demonstração das condições efetivas de trabalho nos períodos em que a legislação exige prova da exposição. É necessário distinguir a conversão do tempo especial da aposentadoria especial, pois são institutos com requisitos e efeitos próprios.

Para 'Helena', será necessário examinar separadamente o tempo especial originado no RGPS, o período do cargo estadual e o período do cargo municipal. Cada bloco tem regime responsável, documentação, legislação e procedimento próprios. A prova produzida por um dos entes pode auxiliar a reconstrução da atividade, mas não substitui automaticamente os registros relativos ao outro ambiente de trabalho. Não é correto aplicar um único fator sobre toda a carreira médica sem reconstrução das bases normativas e probatórias de cada vínculo.

4.5 Etapa 5 – Mapa das regras de aposentadoria

Somente após o saneamento dos períodos deve ser construída a matriz de regras. Nesse momento, o profissional confrontará eventual direito adquirido com as regras de transição e permanentes, considerando tanto a aposentadoria voluntária comum quanto as hipóteses especiais que possam incidir. A comparação precisa alcançar os requisitos de idade e tempo, a forma de cálculo, o critério de reajustamento, o tempo exigido no serviço público, na carreira e no cargo, além dos efeitos de eventual submissão ao regime de previdência complementar.

O ingresso de 'Helena' em 2002 torna indispensável examinar regras destinadas aos servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, mas a data, isoladamente, não garante totalidade da

remuneração e paridade. Esses atributos dependem do fundamento jurídico da aposentadoria e do cumprimento cumulativo dos requisitos aplicáveis. O relatório final deverá abandonar expressões imprecisas como "integralidade" quando usadas apenas para indicar coeficiente de 100% da média, distinguindo essa hipótese da totalidade da remuneração do cargo efetivo.

4.6 Etapa 6 – Primeira data possível *x* melhor cenário

A matriz comparativa deve permitir que o servidor visualize quando os requisitos são preenchidos, qual renda inicial pode ser projetada e de que maneira os proventos serão reajustados. A análise também precisa considerar o abono de permanência, a remuneração líquida enquanto o servidor continua em atividade, a eventual incidência de contribuição após a aposentadoria e os efeitos do desligamento funcional.

Retomando o caso de 'Helena', a devolutiva não deve começar por uma data, mas pela separação entre o que já está demonstrado e o que permanece em aberto. Ela ocupa cargo efetivo estadual desde 2002 e cargo efetivo municipal desde 2008, em acumulação lícita, com filiação a RPPS distintos. Os antigos vínculos privados pertencem ao RGPS e suas concomitâncias não podem ser duplicadas para esse mesmo benefício. Esses dados estruturam o planejamento, mas ainda não autorizam conclusão sobre a aposentadoria em qualquer dos cargos.

Permanecem dependentes de confirmação o tempo especial em cada ambiente, as contribuições anteriores e as regras estaduais e municipais vigentes. A narrativa de ''Helena direciona a busca dos laudos de ambos os cargos, mas não antecipa o reconhecimento administrativo. Seu ingresso no serviço público antes de 31 de dezembro de 2003 exige o exame das transições potencialmente aplicáveis ao vínculo estadual, sem que seus efeitos sejam automaticamente estendidos ao cargo municipal iniciado em 2008.

A partir dessa separação, o trabalho avança sem precipitar escolhas irreversíveis. Antes de requerer a averbação do tempo privado, convém obter e conferir as certidões, verificar eventuais lacunas no CNIS, individualizar as concomitâncias e definir a destinação de cada período.

A utilidade do tempo anterior somente aparece quando ele é colocado dentro das regras potencialmente aplicáveis a cada cargo. Um período que pouco altera a aposentadoria estadual pode ser decisivo para o benefício municipal ou para uma prestação autônoma no RGPS; em sentido inverso, sua averbação no Estado pode permitir o acesso a uma transição

mais favorável. Por isso, a destinação do tempo deve resultar da comparação entre os regimes, e não precedê-la.

As simulações devem partir dos períodos já reconhecidos em cada RPPS e incorporar somente o tempo anterior cuja certificação e destinação sejam juridicamente viáveis. O exame do tempo especial também deve respeitar a origem de cada vínculo e a prova disponível. Essa construção progressiva revela quais documentos alteram o resultado e impede que uma hipótese controvertida seja apresentada como direito definitivamente adquirido.

A comparação não se limita à identificação da primeira data possível. Para 'Helena', será necessário colocar lado a lado a permanência nos dois cargos, a aposentadoria apenas no Estado com continuidade no Município, a aposentadoria apenas no Município com continuidade no Estado e, quando juridicamente possível, a aposentadoria em ambos. Em cada projeção devem aparecer a base de cálculo, o coeficiente, o critério de reajustamento, a incidência de contribuição previdenciária sobre os proventos e o eventual abono de permanência, além dos efeitos funcionais produzidos em cada vínculo.

É nesse ponto que a conversa inicial com o servidor volta a ocupar o centro do planejamento. Se a prioridade de 'Helena' for afastar-se do ambiente hospitalar por razões de saúde ou de organização familiar, a alternativa de maior renda futura pode não ser a que melhor atende à sua vida. Se, ao contrário, ela deseja permanecer no cargo e reúne condições para receber abono de permanência, adiar o requerimento pode representar escolha coerente, desde que conheça os riscos de alteração das circunstâncias consideradas. A recomendação técnica precisa dialogar com os objetivos que a própria servidora revelou e explicitar quando uma conclusão se sustenta em prova consolidada, em estimativa ou em interpretação sujeita à decisão administrativa ou judicial.

Assim, a entrega do planejamento não se resume ao envio de uma planilha. A devolutiva deve reconstruir o caminho percorrido desde a entrevista, mostrar as inconsistências e explicar as providências que antecedem a aposentadoria. Para 'Helena', pode haver vantagem em sanear o tempo anterior, instruir separadamente a atividade especial e projetar a aposentadoria em apenas um cargo antes de qualquer pedido. Somente com as certidões e a aplicação das legislações estadual e municipal será possível indicar datas e rendas seguras. A conclusão condicionada não enfraquece o trabalho. Ao contrário, evidencia o que é direito expectado e direito adquirido.

5. *CHECKLIST* TÉCNICO

5.1 Identificação e enquadramento

- Confirmar a natureza de todos os vínculos: cargo efetivo, emprego público, temporário, comissionado ou atividade privada.
- Identificar o RPPS atual, os regimes anteriores e as respectivas unidades gestoras.
- Verificar a licitude da acumulação, a compatibilidade de horários e os atos administrativos correspondentes.
- Fixar as datas relevantes: ingresso no serviço público, no ente, na carreira e no cargo, além da data de nascimento.
- Localizar a legislação previdenciária do ente e a data de vigência de cada reforma local (se tiver).
- Verificar a instituição do regime de previdência complementar e eventual opção de migração (se houver).

5.2 Documentos e vida funcional

- Obter assentamentos funcionais completos, atos de nomeação, posse, exercício e enquadramentos, evolução e progressões (ficha financeira).
- Conferir afastamentos, licenças, faltas, cessões, readaptações e períodos sem contribuição.
- Reunir CNIS, CTPS, carnês, contratos, certidões e comprovantes de remuneração.
- Examinar CTCs emitidas, averbações realizadas, desaverbações e destinação dos períodos.
- Solicitar PPP, LTCAT, laudos, formulários antigos e demais provas de atividade especial.

5.3 Qualificação jurídica e simulações

- Individualizar períodos concomitantes e impedir contagem cronológica duplicada.
- Manter autônomos os tempos, as contribuições, os requisitos e as projeções de cada cargo acumulável.
- Verificar se algum tempo já foi utilizado para benefício ou vantagem funcional.
- Separar tempo comum, tempo especial, magistério, atividade policial e demais hipóteses diferenciadas.

- Apurar direito adquirido, regras de transição e regras permanentes potencialmente aplicáveis.
- Comparar cálculo, coeficiente, base, teto, reajustamento e efeitos da previdência complementar.
- Projetar abono de permanência e diferentes datas de aposentadoria.

5.4 Entrega e gestão de riscos

- Registrar as premissas utilizadas e os documentos não apresentados.
- Diferenciar conclusões definitivas de cenários que dependem de prova ou decisão administrativa.
- Apresentar quadro comparativo com datas, valores, vantagens, desvantagens e riscos, indicando de forma fundamentada o cenário tecnicamente mais favorável, sem substituir a decisão do servidor.
- Explicar os efeitos da aposentadoria sobre cada vínculo acumulado e sobre a continuidade no outro cargo.
- Definir providências, responsáveis, ordem de execução e momento de revisão do planejamento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso de 'Helena' demonstra que o planejamento previdenciário no RPPS é uma atividade de construção que demanda conhecimento técnico e familiaridade com os regimes públicos de previdência, e não mera conferência de requisitos. Uma devolutiva responsável depende da leitura coordenada da Constituição, das emendas constitucionais, da legislação geral, das normas locais e dos precedentes, e da prova documental. O cálculo realizado antes dessa qualificação pode ocultar erros de regime, duplicidade de tempo, perda de alternativas e falsas expectativas quanto à forma de cálculo dos proventos.

A metodologia proposta exige que o profissional, seja ele advogado contratado ou gestor do RPPS, se prepare para o atendimento e conheça o patrimônio previdenciário do servidor de forma adequada. Essa preparação não substitui a escuta; ao contrário, permite formular perguntas melhores, perceber inconsistências e compreender o significado dos documentos apresentados. Nos casos de acumulação lícita, essa postura é ainda mais importante, porque a narrativa precisa ser organizada sem

confundir os tempos, as contribuições e os efeitos funcionais próprios de cada cargo.

O *checklist* apresentado funciona como instrumento de controle, mas não substitui a fundamentação, a estratégia e, principalmente, os parâmetros a serem dados pelo profissional para o planejamento. Sua utilidade reside em evitar omissões e tornar auditável o caminho percorrido entre a narrativa do servidor, os documentos e a recomendação final. No caso de 'Helena', o resultado tecnicamente responsável não é a indicação apressada de uma data, mas a delimitação das providências que permitirão comparar a aposentadoria em cada cargo e a permanência em um ou em ambos os vínculos. Planejar, nesse contexto, é transformar uma história funcional dispersa em alternativas compreensíveis, juridicamente sustentáveis e verdadeiramente úteis à decisão do servidor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998*. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. *Portaria MTP n. 1.467, de 2 de junho de 2022*. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social. *Brasília*, DF: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/portarias_todas/12PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat29dez2025.pdf. Acesso em: 13 ago. /2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso *Extraordinário n. 1.014.286/SP*. Tema 942 da repercussão geral. Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 31 ago. 2020. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=5101075&numeroProcesso=1014286&numeroTema=942. Acesso em: 13 ago. 2026.

FOLMANN, Melissa; CORTELLINI, Paula; SPITZNER, Pedro Eduardo. *Atendimento ao cliente previdenciário do RPPS*. São Paulo: LuJur, 2023.

13

FASE RECURSAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO

*Fernanda Valerio Helene**

> "Das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social, nos processos de interesse dos beneficiários da seguridade social, caberá recurso para o Conselho de Recursos da Previdência Social" (Triches, 2014, p. 132). Assim, na fase recursal, o Conselho de Recursos julgará o processo administrativo previdenciário, conforme prevê o art. 1º, inciso I, alínea "a" da Portaria MPS n. 125, de 26 de janeiro de 2026.

Nesse sentido, para auxiliar na atuação recursal, na via administrativa, segue um breve *checklist* com aspectos práticos importantes:

- O CRPS tem o dever de obediência aos princípios listados no art. 2º, *caput* da Instrução Normativa CRPS n. 1, de 28 de dezembro de 2022, como os princípios da motivação, da razoabilidade e do informalismo procedimental;
- A utilização de tabelas e linhas do tempo, ferramentas básicas de *visual law*, organiza visualmente dados e informações do caso concreto e potencializa a compreensão e o convencimento dos julgadores;
- A realização de sustentação oral, nas sessões de julgamento dos recursos, possibilita enfatizar os pontos mais relevantes que devem ser analisados meticulosamente pelos julgadores;
- A pesquisa da jurisprudência do CRPS preenchendo os filtros de pesquisa, no *site*: https://jurisprudenciacrps.dataprev.gov.br/jurisprudencia observando a razão de decidir dos acórdãos, sem se limitar às ementas;

* Especialista em Direito Previdenciário. Professora e Advogada. Fernanda_v_h@hotmail.com.

- A oposição tempestiva de Embargos de Declaração quando constatados omissão, obscuridade, ambiguidade, contradição ou erro material nas decisões dos Órgãos Colegiados do CRPS (Brasil, 2026, art. 92);
- O cabimento de Revisão de Acórdão quando as decisões dos órgãos julgadores violarem literal disposição de lei ou decreto e divergirem de Enunciado editado pelo Conselho Pleno (Brasil, 2026, art. 116, inc. I e III).
- O conhecimento das normas processuais administrativas: Enunciados editados pelo Conselho Pleno, Regimento Interno e Instrução Normativa do CRPS, Instrução Normativa e Portarias do INSS e a Lei n. 9.784/1999.

Por fim, um encorajamento: "vale a pena – sem que a pena seja castigo – apostar nos estudos. Mais do que isso, vale a pena levar o Direito a sério. Fica aqui a minha (quase) oração: "fazei de nós instrumentos, para 'amar e mudar as coisas' (Belchior)! Ah, quase esqueço, honestidade intelectual e a humildade séria, sempre!" (Schuster, 2024).

REFERÊNCIAS

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (CRPS). *Portaria MPS n. 125, de 26 de janeiro de 2026*. CRPS, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-de-recursos-da-previdencia-social/regimento-interno-instrucao-normativa-portarias/regimento-interno-do-crps-compilada-ate-20-03-2026.pdf. Acesso em: 14 ago. 2026.

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (CRPS). *Instrução Normativa CRPS n. 1, de 28 de dezembro de 2022*. CRPS, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-de-recursos-da-previdencia-social/regimento-interno-instrucao-normativa-portarias/instrucao-normativa-crps-no-1-de-28-de-dezembro-de-2022-compilada-atualizada-ate-11-de-marco-de-2026.pdf. Acesso em: 14 ago. 2026.

SCHUSTER, Diego Henrique. *Mensagem ao jovem advogado.* Disponível em: https://blogschuster.blogspot.com/2024/10/mensagem-ao-jovem-advogado.html. Acesso em: 14 ago. 2026.

TRICHES, Alexandre Schumacher. *Direito processual administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais; FISCOSoft Editora, 2014.

14

DEZ ANOS DO CPC E O QUE APRENDEMOS NA PRÁTICA PROCESSUAL QUANTO À FORMAÇÃO E APLICAÇÃO DE PRECEDENTES PREVIDENCIÁRIOS

*Fernando Rubin**

1. INTRODUÇÃO

Passados dez anos da entrada em vigor da Lei n. 13.105/2015, é chegado o momento de um balanço sobre um dos institutos mais transformadores do Código: o sistema de precedentes obrigatórios, erigido especialmente a partir do art. 927 do CPC.[1] Trata-se de mudança cultural que não se limitou a acrescentar mais um capítulo à teoria geral do processo, mas que reorganizou a própria forma como o Poder Judiciário brasileiro compreende a sua função de dar sentido ao direito, com pretensão de estabilidade, integridade e coerência (art. 926, *caput*, do CPC).

* Advogado-Sócio do Escritório de Direito Social – Porto Alegre, especializado em saúde do trabalhador. Bacharel em Direito pela UFRGS, com a distinção da Láurea Acadêmica. Mestre em processo civil pela UFRGS. Doutor em processo civil pela PUCRS. Pós-Doutor em processo previdenciário pela PUCMG. Professor Colaborador da Escola Superior de Advocacia (ESA/RS). Professor Sócio do G4 Atualização Previdenciária. Professor CEO do Time de Elite Cursos Brasil. Professor Membro do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), integrante da Diretoria Científica e da Diretoria de Processo Judicial Previdenciário. Professor Membro da Rede Iberoamericana de Pesquisa em Seguridade Social (RIPSS). Professor Membro consultivo da Comissão de Seguridade Social da OAB – Rio Grande do Sul (CSS-OAB/RS). Autor de diversos artigos científicos e obras jurídicas em Processo e Previdência. E-mail: fernando.rubin@direitosocial.adv.br. Instagram: @fernandorubinrs

1 RUBIN, Fernando. *O novo Código de Processo Civil*: da construção de um novo modelo processual às principais linhas estruturantes da Lei n. 13.105/2015. 2. ed. São Paulo: LTr, 2017.

O processo previdenciário, por sua vez, apresenta-se como um dos ambientes em que essa mudança cultural mais produziu efeitos práticos e cotidianos. Não é exagero afirmar que boa parte da litigiosidade de massa contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – na concessão de benefícios, no reconhecimento de tempo de contribuição, na execução de títulos judiciais e na fixação de honorários sucumbenciais – passou a ser decisivamente moldada por Temas repetitivos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), ao lado de teses da Turma Nacional de Uniformização (TNU) no âmbito dos Juizados Federais.

O propósito deste ensaio é justamente sistematizar o que a prática processual, ao longo dessa década, ensinou sobre dois movimentos que, embora relacionados, não se confundem: a *formação do precedente*, tarefa típica das cortes de vértice, voltada ao enfrentamento de questão unicamente de direito em abstrato; e a *aplicação do precedente*, tarefa das instâncias ordinárias, que pressupõe o cotejo entre a *ratio decidendi* da tese firmada e as circunstâncias fático-probatórias do caso concreto.[2] Como se pretende demonstrar, a confusão entre esses dois planos – tratando a aplicação como simples operação de subsunção mecânica – é o principal risco identificado pela prática forense na primeira década do Código, e o principal ponto de atenção para a advocacia previdenciária na década que se inicia.

2. O SISTEMA DE PRECEDENTES OBRIGATÓRIOS NO CPC/2015: DEZ ANOS DE CONSOLIDAÇÃO DOGMÁTICA

2.1 Da jurisprudência persuasiva ao precedente vinculante

O Código Buzaid conhecia a jurisprudência como fator de persuasão racional, mas não erigiu, para os tribunais em geral, um dever de vinculação aos próprios precedentes comparável ao que se consolidou a partir de 2015. O CPC/2015 instituiu, com o art. 927, verdadeiro microssistema de formação concentrada de precedentes obrigatórios, fenômeno processual que se aproxima de técnicas historicamente associadas ao *common law*, ainda que operado dentro de um sistema de civil law, de tradição romano-germânica.[3]

A técnica do incidente de resolução de demandas repetitivas (arts. 976 e seguintes do CPC, com a Lei n. 13.256/2016), por exemplo, é

2 Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019; e MITIDIERO, Daniel. *Precedentes:* da persuasão à vinculação. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

3 ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

usualmente reconduzida, em termos de direito comparado, a experiências como a Group Litigation Order do direito inglês e o *Musterverfahren* do direito alemão, ambas voltadas a evitar que uma mesma questão de direito seja replicada em um número indefinido de processos individuais, com risco de decisões conflitantes sobre situações idênticas.[4]

É importante fixar, de plano, a distinção qualitativa e quantitativa entre jurisprudência e precedente. A jurisprudência pressupõe pluralidade de decisões reiteradas no mesmo sentido, revelando a orientação de determinado tribunal sobre certa matéria; o precedente, diversamente, não depende dessa reiteração, bastando uma única decisão cujos fundamentos determinantes (*ratio decidendi*) sejam aptos a orientar o julgamento de casos análogos.[5] Nem todo o conteúdo de uma decisão paradigma vincula os julgamentos futuros:[6] apenas a tese jurídica efetivamente necessária para a solução do caso constitui *ratio decidendi*; os demais argumentos, dispensáveis ao deslinde da controvérsia, qualificam-se como *obiter dictum* e não possuem, a rigor, efeito vinculante.

No processo previdenciário, essa distinção ganha relevo especial. É comum que decisões do STJ, ao fixar Tema repetitivo sobre determinado aspecto do benefício ou da execução, tragam também considerações colaterais sobre temas próximos – e a experiência de dez anos de aplicação do Código ensina que a extração indevida de teses a partir de *obiter dictum* é fonte recorrente de equívocos, tanto nas manifestações das partes mais diretamente envolvidas na aplicação do tema ao caso concreto quanto na fundamentação de sentenças e acórdãos.

2.2 Formação *versus* aplicação: uma distinção estrutural entre instâncias

Já a aplicação do precedente pressupõe exame das circunstâncias fático-probatórias e processuais do caso, tarefa cometida, por excelência, às instâncias ordinárias (primeiro e segundo graus de jurisdição), que se debruçam sobre a prova para, somente então, verificar se o caso concreto

4 MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, ao tratar dos modelos de litígios coletivos e da técnica de resolução de demandas repetitivas em direito comparado.

5 MITIDIERO, Daniel. *Precedentes*: da persuasão à vinculação. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

6 KNIJNIK, Danilo. *O recurso especial e a revisão da questão de fato pelo Superior Tribunal de Justiça*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, sobre as primeiras discussões em processo civil sobre o papel que o STJ deveria representar, como corte de vértice, na estabilização e melhor interpretação da legislação federal pátria.

se amolda à *ratio decidendi* da tese ou se reclama distinção (*distinguishing*). A superação (*overruling*), por sua vez, não se confunde com a distinção e deve ser promovida pelo órgão jurisdicional competente para rever o precedente, observados os requisitos de estabilidade, coerência, contraditório e fundamentação qualificada.[78]

O quadro-síntese abaixo, construído a partir dessa distinção estrutural, ajuda a fixar o raciocínio para a prática previdenciária:

Elemento	Formação do precedente	Aplicação do precedente
Natureza do caso	Caso paradigma concreto com questão jurídica uniformizada	Caso concreto
Objeto jurídico	Questão de direito objeto de uniformização	Cotejo entre fatos, prova, contexto processual e tese
Órgão jurisdicional típico	STF, STJ e, conforme o incidente, TJs/TRFs	Juízos de 1º grau, TJs, TRFs, Turmas Recursais e TNU

Há, contudo, um ponto de tensão que a última década revelou com nitidez: por vezes a própria corte de vértice é chamada a refinar os limites da tese ou a enfrentar consequências processuais não suficientemente delimitadas no momento da afetação. O Tema 1124 do STJ é exemplo expressivo. Seu objeto foi alterado em maio de 2024 e o mérito foi julgado pela Primeira Seção em 8 de outubro de 2025, com acórdão publicado em 6 de novembro de 2025, passando a disciplinar, de modo detalhado, a configuração do interesse de agir e o termo inicial dos efeitos financeiros quando há prova não submetida ao INSS. O episódio demonstra que o estado atual do precedente – afetação, alteração do objeto, julgamento, publicação, embargos e trânsito – integra a própria técnica de sua aplicação.[9-10]

---

7 Art. 976, I, e art. 947, *caput*, da Lei n. 13.105/2015 (CPC). USTÁRROZ, Daniel; PORTO, Sérgio Gilberto. *Manual dos recursos cíveis* – de acordo com o CPC/2015. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

8 ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, sobre as técnicas de *distinguishing* e *overruling*.

9 Sobre a estruturação dos novos dispositivos do CPC nesse período de dez anos, consultar: GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Instituições de direito processual civil*. 7. ed. Londrina: Thoth, 2025.

10 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo 1124*. Primeira Seção. Julgado em 8 out. 2025. Acórdão publicado em 6 nov. 2025.

3.3 *Ratio decidendi*, modulação de efeitos e o peso normativo do precedente

A doutrina que se dedicou ao tema, na esteira da qual se posiciona o presente estudo, reconhece aos precedentes obrigatórios densidade normativa própria no âmbito jurisdicional, incompatível com sua redução a simples orientação persuasiva. Essa força decorre do regime dos arts. 926 e 927 do CPC e impõe aos órgãos judiciais deveres de consideração, observância e fundamentação. Quanto à Administração Pública, contudo, a eficácia do precedente deve ser tratada com maior precisão: a vinculação administrativa não decorre automaticamente, em toda e qualquer hipótese, apenas do art. 927 do CPC, podendo depender do tipo de precedente, de disciplina normativa específica e dos mecanismos institucionais de uniformização administrativa. Ainda assim, a resistência estatal injustificada a teses consolidadas compromete a segurança jurídica e amplia litigiosidade evitável.[11]

Também integra o núcleo dogmático consolidado nesses dez anos a exigência de fundamentação qualificada tanto na formação quanto na aplicação do precedente. O art. 489, § 1º, incisos V e VI, do CPC exige que a decisão que se limita a invocar precedente sem identificar seus fundamentos determinantes, ou que deixa de enfrentar distinção suscitada pela parte, não se considera fundamentada. A exigência de fundamentação qualificada dialoga diretamente com o art. 10 do CPC, vedando a decisão-surpresa: antes de aplicar precedente relevante ao julgamento, cabe ao magistrado oportunizar manifestação prévia das partes, ainda que se trate de matéria cognoscível de ofício.[12] Por fim, cabe registrar que a modulação de efeitos (art. 927, § 3º, do CPC) integra o instrumental de formação do precedente, autorizando a corte de vértice a restringir a eficácia temporal da nova orientação em nome da segurança jurídica e do interesse social – o que, no âmbito do STJ, foi expressamente afastado, por exemplo, no julgamento do Tema 1188, por se tratar, segundo a própria Corte, de reafirmação e não de alteração da jurisprudência dominante.[13]

---

11 ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, sobre o peso normativo do precedente e sua vinculação da Administração Pública.

12 Art. 10 c/c art. 489, § 1º, V e VI, da Lei n. 13.105/2015 (CPC). RUBIN, Fernando. A preclusão na dinâmica do processo civil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

13 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. *REsp 2.056.866/SP*. Tema 1188. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 11 set. 2024. DJe 16 set. 2024.

3. A FORMAÇÃO DE PRECEDENTES PREVIDENCIÁRIOS NA ÚLTIMA DÉCADA: OS GRANDES TEMAS DO STJ E DO STF

3.1 Precedentes sobre a concessão, a substituição e a reafirmação do benefício

A década de vigência do CPC/2015 foi marcada por intensa e qualificada produção de precedentes obrigatórios em matéria previdenciária. Para fins didáticos, é possível organizar os principais Temas identificados pela prática forense em cinco eixos temáticos, sem prejuízo de outras classificações possíveis.

O Tema 350 do STF, fixado em repercussão geral no julgamento do RE 631.240/MG (sessão plenária de 27.08.2014, relator Ministro Luís Roberto Barroso), consolidou a exigência de prévio requerimento administrativo como pressuposto para o regular exercício do direito de ação em matéria previdenciária, esclarecendo, contudo, que tal exigência não se confunde com o exaurimento da via administrativa.[14] Na mesma linha argumentativa, a TNU fixou o Tema 277, no sentido de que a continuidade do benefício por incapacidade temporária, quando fixada data estimada de cessação (a chamada "alta programada"), pressupõe que o segurado formule pedido de prorrogação, recurso administrativo ou pedido de reconsideração, sob pena de não se configurar o interesse de agir em juízo.[15]

Sobre a reafirmação da DER (data de entrada do requerimento), o Tema 995 do STJ fixou ser dever do julgador considerar fato superveniente vinculado à causa de pedir – como o implemento dos requisitos do benefício no curso da própria ação –, autorizando a reafirmação da DER sem necessidade de novo requerimento administrativo ou de nova demanda judicial, tese que se afirma compatível com os princípios da economia processual, da instrumentalidade das formas e da efetividade da tutela previdenciária, sendo os efeitos financeiros fixados no momento do implemento dos requisitos legais.[16] Já o Tema 1018 do STJ, julgado em 08.06.2022, assentou que, obtendo o segurado, na via administrativa e no curso da ação judicial, benefício mais vantajoso que o discutido em juízo, tem ele direito à manutenção do benefício administrativo, cumulada com o direito de executar as parcelas vencidas

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 631.240/MG*. Tema 350 (Repercussão Geral). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 27 ago. 2014.

15 BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. *Tema 277*.

16 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema 995*.

da via judicial até a data da implantação do benefício administrativo, sem que se configure cumulação indevida de benefícios substitutivos de renda.[17]

Por fim, o Tema 1124 do STJ, cujo objeto foi alterado em maio de 2024 e julgado pela Primeira Seção em 8 de outubro de 2025, consolidou disciplina especialmente relevante para a advocacia previdenciária. A tese passou a distinguir, entre outras situações, o requerimento administrativo inapto por falta de documentação mínima, o requerimento apto porém insuficientemente instruído, a desídia do segurado, a atuação não colaborativa do INSS e as hipóteses de prova produzida apenas em juízo. A consequência prática é clara: a análise do interesse de agir e do termo inicial dos efeitos financeiros exige reconstrução cuidadosa do procedimento administrativo e comparação entre os fatos e as provas levados ao INSS e aqueles apresentados judicialmente, não sendo tecnicamente suficiente afirmar, de modo genérico, que toda "prova nova" desloca a DIB ou afasta o interesse processual.[18]

3.2 Precedentes sobre prova e reconhecimento de tempo de contribuição

O Tema 1188 do STJ, julgado pela Primeira Seção em 11.09.2024 (REsp 2.056.866/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves), fixou que a sentença trabalhista meramente homologatória de acordo, isoladamente considerada – assim como a anotação em CTPS e demais documentos dela decorrentes –, somente constitui início de prova material válido, nos termos do art. 55, § 3º, da Lei n. 8.213/1991, quando amparada em elementos probatórios contemporâneos aos fatos alegados, aptos a demonstrar o efetivo exercício da atividade laboral no período que se pretende reconhecer, ressalvada a hipótese de caso fortuito ou força maior.[19]

A tese reafirma orientação já fixada pela Primeira Seção no PUIL n. 293/PR (relator Ministro Og Fernandes, relator para acórdão Ministra Assusete Magalhães, julgado em 14.12.2022, DJe de 20.12.2022), razão pela qual o STJ expressamente afastou a modulação de efeitos prevista no

17 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema 1018*. Julgado em 8 jun. 2022. Cf. RUBIN, Fernando. *Temas atuais de processo previdenciário*. Porto Alegre: Paixão Editores, 2019.

18 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo 1124*. Primeira Seção. Julgado em 8 out. 2025. Acórdão publicado em 6 nov. 2025.

19 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. *REsp 2.056.866/SP. Tema 1188*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 11 set. 2024. DJe 16 set. 2024.

art. 927, § 3º, do CPC, por se tratar de reafirmação, e não de alteração, de jurisprudência dominante.[20]

Também integra esse eixo o Tema 629 do STJ, que autoriza a extinção do processo sem resolução do mérito (art. 485, IV, do CPC) diante da ausência de produção de prova eficaz para o reconhecimento do direito postulado, hipótese excepcional que não pode ser confundida com mero indeferimento antecipado de prova, sob pena de violação à primazia do julgamento de mérito e ao direito fundamental à prova.[21]

3.3 Precedentes sobre execução e cumprimento de sentença contra o INSS

É na fase de cumprimento de sentença que a prática revela, talvez, a maior sensibilidade para a aplicação de precedentes previdenciários, na medida em que ali se materializam os impactos econômicos concretos da tutela reconhecida. O Tema 1013 do STJ definiu que, no período entre o indeferimento administrativo e a efetiva implantação, por decisão judicial, de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, o segurado tem direito ao recebimento conjunto das rendas do trabalho eventualmente exercido – ainda que incompatível com a incapacidade reconhecida – e das parcelas do benefício pago retroativamente, afastando-se a tese de que o exercício de atividade laboral no período obstaria o recebimento dos atrasados.[22]

Tese correlata, mas juridicamente distinta, foi fixada no Tema 979 do STJ. Nesse repetitivo, a Primeira Seção tratou dos pagamentos indevidos decorrentes de erro administrativo material ou operacional: em regra, são repetíveis, com possibilidade de desconto limitado a 30% do benefício, ressalvada a hipótese em que o segurado demonstre boa-fé objetiva, especialmente quando não lhe era possível perceber a irregularidade. A aplicação prática exige, no entanto, separar três planos que não devem ser confundidos: compensação entre benefícios inacumuláveis no cumprimento de sentença (Tema 1207), restituição de valores pagos por erro

20 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. *PUIL 293/PR*. Relator: Ministro Og Fernandes; Relatora para acórdão: Ministra Assusete Magalhães. Julgado em 14 dez. 2022. DJe 20 dez. 2022.

21 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema 629*.

22 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema 1013*. Cf. RUBIN, Fernando. *Benefícios por incapacidade no RGPS:* questões centrais de direito material e de direito processual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014; RUBIN, Fernando; DALL´ALBA, Felipe Camilo; NUNES PINTO, Jéssica. *Processo aplicado na perspectiva do time de elite 2024*. Porto Alegre: Paixão Editores.

administrativo (Tema 979) e devolução de valores recebidos por tutela provisória posteriormente revogada (Tema 692).

O Tema 862 do STJ, por sua vez, fixa o termo inicial do auxílio-acidente no dia imediatamente posterior à cessação do auxílio-doença que o precedeu, tese que, na aplicação prática, deve necessariamente ser conjugada com a prescrição quinquenal das parcelas vencidas (art. 103, parágrafo único, da Lei n. 8.213/1991), de modo que apenas as competências compreendidas nos cinco anos anteriores ao ajuizamento da ação são exigíveis, ainda que o termo inicial jurídico do direito seja anterior a esse marco.[23] Por fim, o Tema 692 do STJ – modificado em outubro de 2024 em favor de requerimento da Fazenda Pública – atualmente dispõe que a reforma da decisão que antecipa os efeitos da tutela final obriga a parte autora a devolver os valores de benefícios previdenciários ou assistenciais recebidos, podendo a devolução ser feita mediante desconto que não exceda 30% (trinta por cento) do valor de eventual benefício que ainda esteja sendo pago, restituindo-se as partes ao estado anterior e liquidando-se eventuais prejuízos nos mesmos autos, na forma do art. 520, II, do CPC/2015.[24]

3.4 Precedentes sobre honorários advocatícios

Os honorários sucumbenciais, por terem natureza alimentar equiparada, nos termos do art. 85, § 14, do CPC, aos créditos oriundos da legislação trabalhista, com vedação à compensação em caso de sucumbência parcial, tornaram-se objeto de intensa e qualificada produção jurisprudencial vinculante na última década. O Tema 1050 do STJ assentou que o eventual pagamento de benefício previdenciário na via administrativa, total ou parcial, após a citação válida, não tem o condão de alterar a base de cálculo dos honorários fixados na ação de conhecimento, que permanece composta pela totalidade dos valores devidos.[25]

O Tema 1076 do STJ, por sua vez, disciplinou os limites da fixação de honorários por apreciação equitativa, definindo não ser ela permitida quando os valores da condenação, da causa ou do proveito econômico forem elevados – hipótese em que se impõe a observância dos percentuais

23 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo 862*.

24 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema 692* (redação conforme alteração de outubro de 2024). Art. 520, II, da Lei n. 13.105/2015 (CPC). Sobre análise crítica do Tema, com orientação doutrinária para o seu *overruling*: RUBIN, Fernando. *Processo judicial previdenciário:* notas especiais de acordo com o CPC. Curitiba: Juruá, 2022.

25 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema 1050*.

dos §§ 2º ou 3º do art. 85 do CPC –, reservando-se a equidade às hipóteses de proveito econômico inestimável ou irrisório, ou de valor da causa muito baixo.[26-27]

Já o Tema 1190 do STJ, julgado em 2024, fixou que, na ausência de impugnação à pretensão executória, não são devidos honorários advocatícios sucumbenciais no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, ainda que o crédito esteja submetido a pagamento por RPV. O precedente contém modulação expressa: a tese aplica-se aos cumprimentos de sentença iniciados após a publicação do acórdão. Para a prática previdenciária, esse dado temporal é tão relevante quanto a própria tese, pois impede a transposição automática da solução a execuções iniciadas sob a orientação jurisprudencial anterior, em exegese dirigida então com efeitos *ex nunc* com relação ao teor do controverso art. 85, § 7, do CPC.[28-29]

Fechando esse eixo, o Tema 1220 do STF, julgado em 2025, confirmou a constitucionalidade formal do art. 85, § 14, do CPC no que concerne à preferência dos honorários advocatícios – inclusive contratuais – em relação ao crédito tributário, reforçando a compreensão de que a verba honorária, também no processo previdenciário, deve ser protegida com o mesmo rigor conferido às demais prestações de caráter alimentar.[30]

3.5 Precedentes sobre recorribilidade e sistemática recursal aplicável ao previdenciário

Por fim, é preciso registrar importantes Temas que, embora não exclusivos da matéria previdenciária, produzem forte impacto sobre a sistemática recursal a ela aplicável. O Tema 988 do STJ, ao interpretar o rol do

26 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema 1076*.

27 A questão segue em debate no Supremo Tribunal Federal, ao menos quanto aos honorários sucumbenciais em demandas contra a Fazenda Pública: trata-se do Tema 1255 da Repercussão Geral, que discute a validade da fixação de honorários advocatícios sucumbenciais por apreciação equitativa (por equidade) em demandas de valor muito alto, notadamente nas causas que envolvem a Fazenda Pública.

28 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo 1190*. Primeira Seção. Julgado em 20 jun. 2024. Modulação: aplicação aos cumprimentos de sentença iniciados após a publicação do acórdão.

29 A exegese dirigida do art. 85, § 7º, do Código de Processo Civil com efeitos *ex nunc* restringe a incidência da não condenação em honorários no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública aos momentos posteriores, sem retroagir para atingir atos ou fatos jurídicos processuais consolidados antes do marco interpretativo fixado.

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.326.559. Tema 1220 da Repercussão Geral*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Trânsito em julgado em 19 ago. 2025.

art. 1.015 do CPC, reconheceu a taxatividade mitigada das hipóteses de cabimento do agravo de instrumento, admitindo sua interposição quando verificada a urgência decorrente da inutilidade do julgamento diferido da questão em sede de apelação.

Já o Tema 1267 do STJ, julgado pela Corte Especial em março de 2025, fixou que, até a publicação do acórdão paradigma, é possível o recebimento, com base no princípio da fungibilidade e em caráter excepcional, de correição parcial, agravo de instrumento ou mandado de segurança como reclamação apta a impugnar decisão de primeiro grau que inadmite apelação, desde que não tenha ocorrido o trânsito em julgado.[31]

Ainda, o Tema 1246 STJ definiu recentemente que é inadmissível o recurso especial interposto para rediscutir conclusões das instâncias ordinárias sobre a incapacidade laboral em ações previdenciárias, pois tal análise exige o reexame de fatos e provas, atraindo a vedação da Súmula 7 do STJ – como historicamente aplicada a causas cíveis em geral.

4. A APLICAÇÃO DE PRECEDENTES NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO: CONTRADITÓRIO, FUNDAMENTAÇÃO QUALIFICADA E *DISTINGUISHING*

Se a passagem anterior demonstrou a riqueza da formação de precedentes previdenciários na última década, cumpre agora examinar, com apoio em casos concretos representativos, como a prática forense vem lidando com a etapa – normalmente mais desafiadora – de aplicação técnica dessas teses.

Um primeiro aprendizado é que a aplicação de precedente qualificado raramente se dá de forma isolada: o operador do direito frequentemente precisa articular mais de uma tese vinculante simultaneamente, além de disposições de direito material.[32] Assim se observa em caso de aposentadoria por invalidez precedida de cessação administrativa de auxílio-doença,

31 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo 1267.* Corte Especial. Tese firmada sobre reclamação contra decisão de primeiro grau que inadmite apelação e cabimento de agravo de instrumento nas hipóteses do art. 1.015, parágrafo único, do CPC.

32 Aliás em recente obra coletiva defendemos o peso normativo de lei dos precedentes obrigatórios formados pelas cortes de vértice, os assim denominados "precedentes qualificados" (RUBIN, Fernando; CHAGAS NICOLAU, Lorene Cristiane; SOARES, Melquiades; PADILHA ROSSO, Tamyris. *Precedentes obrigatórios no direito previdenciário:* uniformização interpretativa, segurança jurídica e prática forense em benefícios. *Ebook* IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Conceito Atual, Florianópolis, 2026).

em que a fixação do termo inicial do benefício no dia imediatamente posterior à cessação administrativa – por já reconhecer a autarquia a incapacidade do segurado – deve ser conjugada, na realidade prática do caso concreto previdenciário, com a (não) compensação de valores eventualmente recebidos a título de renda do trabalho no período, nos termos do Tema 1013 do STJ; ao mesmo tempo em que (em um determinado momento) a concessão de tutela antecipada, do benefício provisório, se justifica pelo caráter alimentar da prestação e pelo risco de dano decorrente de sua supressão, tal como reconhecido pela jurisprudência.[33-34]

Um segundo aprendizado, extraído do exame do Tema 1188 do STJ sobre prova do tempo de contribuição, é que o precedente qualificado pode operar tanto a favor quanto contra a pretensão do segurado, a depender da robustez do acervo probatório: nos casos em que a parte dispõe de elementos contemporâneos aos fatos alegados, o precedente serve de reforço argumentativo para o reconhecimento do vínculo; nos casos em que a única prova disponível é a sentença trabalhista meramente homologatória, esse mesmo precedente opera como alerta técnico contra o ajuizamento de demandas temerárias, fundadas exclusivamente em acordo trabalhista desprovido de lastro documental contemporâneo.[35] Esse duplo uso – como fundamento de pretensão e como filtro de viabilidade da própria demanda – evidencia que o domínio da técnica de precedentes é, também, instrumento de gestão de risco processual na advocacia previdenciária.

Um terceiro aprendizado diz respeito à necessidade de leitura sistemática de precedentes aparentemente distintos, mas reciprocamente condicionantes. É o que ocorre na aplicação conjugada do Tema 350 do STF (prévio requerimento administrativo) com o Tema 995 do STJ (reafirmação da DER). O primeiro disciplina o interesse de agir e suas exceções; o segundo autoriza a consideração de fato superveniente vinculado à causa de pedir para o momento em que implementados os requisitos, nas

33 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 9ª Turma. *Apelação Cível 5288755-81.2020.4.03.9999.* Relator: Desembargador Federal Gilberto Rodrigues Jordan. Julgado em 1 fev. 2021. Publicado em 5 fev. 2021. Cf. Tema 1013/STJ.

34 A habilidade (*rectius*: técnica) do profissional do direito, portanto, reside em demonstrar ao julgador que o retorno ao trabalho não anula a incapacidade retroativa (Tema 1013/STJ), ao mesmo tempo em que justifica a necessidade da verba imediata por meio da tutela provisória de um benefício que não se revela o prioritário ao tempo do julgamento de mérito, que no caso seria o benefício definitivo (e não o benefício provisório).

35 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. *REsp 2.056.866/SP. Tema 1188.*

instâncias ordinárias. A compatibilidade entre ambos depende, portanto, da correta identificação do que já integrava a relação administrativa e do que efetivamente surgiu no curso do processo. Fenômeno semelhante ocorre com o Tema 862 do STJ: o termo inicial jurídico do auxílio-acidente deve ser conjugado com a prescrição quinquenal expressamente ressalvada na própria tese, de forma que marco inicial do direito e limite de exigibilidade das parcelas não se confundem.[36-37]

Um quarto aprendizado, já anunciado na Seção 2, refere-se à centralidade do contraditório substancial na aplicação de precedentes. O art. 10 do CPC veda que o julgador decida com base em fundamento – inclusive precedente vinculante – sobre o qual as partes não tenham tido oportunidade de se manifestar previamente, ainda que se trate de matéria cognoscível de ofício. No processo previdenciário, essa garantia projeta-se com particular intensidade quando o magistrado pretende aplicar Tema recentemente julgado, modificado, complementado por embargos ou dotado de disciplina temporal específica. O Tema 1124 do STJ, atualmente julgado, é exemplo expressivo: sua tese detalha situações diversas de interesse de agir e de termo inicial dos efeitos financeiros, de modo que a solução do processo individual depende de prévio debate sobre quais fatos e provas foram efetivamente submetidos à Administração. Some-se a isso o dever de boa-fé objetiva imposto também ao INSS (art. 5º do CPC). A existência de precedente qualificado contrário à tese sustentada pela parte eleva o ônus argumentativo de quem pretende afastá-lo, mas não autoriza concluir que a simples interposição de recurso ou a defesa de interpretação contrária ao precedente configure, por si só, litigância de má-fé. A sanção depende da caracterização concreta de uma das hipóteses dos arts. 79 a 81 do CPC, com fundamentação específica e respeito ao contraditório.[38-39]

---

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 350 da Repercussão Geral*; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo 995*.

37 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo 862*. Aqui aplicando-se de forma articulada à Súmula 85 do STJ, Data da Publicação DJ 02.07.1993: "Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a fazenda pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior a propositura da ação".

38 Art. 10 da Lei n. 13.105/2015 (CPC). Cf. RUBIN, Fernando. *A preclusão na dinâmica do processo civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, sobre a vedação à decisão-surpresa e o contraditório substancial.

39 Arts. 5º e 79 a 81 da Lei n. 13.105/2015 (CPC). RUBIN, Fernando. *10 anos do Novo CPC e o processo previdenciário*. Curitiba: Juruá, 2025.

Um quinto e último aprendizado, extraído do eixo executivo examinado na Seção 3.3, é que a compensação e a devolução de valores no cumprimento de sentença contra o INSS constituem terreno de elevada sensibilidade prática para a aplicação de precedentes previdenciários, na medida em que ali se cruzam autoridade da coisa julgada, caráter alimentar do crédito e boa-fé objetiva do segurado. A disciplina do Tema 979 do STJ ilustra com precisão essa necessidade de exame fático: a repetibilidade do pagamento indevido por erro administrativo convive com a ressalva da boa-fé objetiva do segurado, enquanto os Temas 1207 e 692 cuidam de situações processuais distintas, embora o pano de fundo da vedação a um suposto enriquecimento ilícito do segurado esteja presente em ambos. O operador deve, portanto, identificar a origem do pagamento, a natureza do título, o momento em que o valor foi percebido e a existência de eventual decisão judicial precária antes de selecionar o precedente aplicável. É justamente nesse ponto que a técnica de precedentes se encontra com a técnica da prova e com a autoridade da coisa julgada.[40]

5. O QUE A PRÁTICA FORENSE ENSINOU EM DEZ ANOS: LIÇÕES PARA A ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA – LIMITES, RISCOS E O EQUILÍBRIO ENTRE ESTABILIDADE E TUTELA DO CASO CONCRETO

5.1 O que a prática ensinou: lições para a advocacia previdenciária

Da experiência sistematizada nas seções anteriores, é possível extrair um conjunto de lições práticas, dirigidas especialmente ao advogado que atua no contencioso previdenciário, e que sintetizam o que a doutrina, informada pela jurisprudência dos últimos dez anos, vem consolidando.

Não basta identificar o número do Tema aplicável: é necessário compreender sua *ratio decidendi*, sua eventual modulação de efeitos, o órgão e a data do julgamento, a existência de embargos de declaração, o trânsito em julgado e eventual alteração de objeto. Os Temas 1124 e 692 do STJ são particularmente ilustrativos: o primeiro teve objeto alterado antes do julgamento de mérito e recebeu tese detalhada em 2025; o segundo foi posteriormente complementado, em outubro de 2024, quanto à liquidação da devolução nos próprios autos. Para a advocacia, o precedente deve ser

40 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Temas Repetitivos 979, 1207 e 692*. Cf. também GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida; RUBIN, Fernando. As máximas de experiência no processo previdenciário: aplicação do processo justo no âmbito do direito social. *Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil*, n. 122, p. 151-171, 2024.

tratado como objeto dinâmico de pesquisa e não como enunciado estático retirado de banco de dados.[41-42-43]

Em segundo lugar, a aplicação de precedente não é operação de subsunção automática, mas exige, invariavelmente, o cotejo entre a *ratio decidendi* da tese e as circunstâncias fático-probatórias da causa, sob pena de nulidade da decisão por fundamentação inadequada (art. 489, § 1º, V e VI, do CPC). A petição inicial redigida com técnica de precedentes deve, portanto, não apenas invocar o Tema aplicável, mas demonstrar, argumentativamente, a identidade relevante entre o caso concreto e os pressupostos fáticos que deram origem à tese vinculante.

Em terceiro lugar, a prática revela que muitos precedentes previdenciários não operam isoladamente, mas em conjugação com outros – como demonstrado na aplicação simultânea dos Temas 350/STF e 995/STJ, ou dos Temas 862/STJ e da prescrição quinquenal (aqui referência à histórica Súmula 85 STJ) –, de modo que a estratégia processual eficiente pressupõe visão sistêmica do conjunto de precedentes potencialmente incidentes sobre a mesma relação jurídica, e não a invocação isolada e descontextualizada de um único Tema.

Em quarto lugar, a fase de execução e cumprimento de sentença consolidou-se, nesses dez anos, como o momento processual de maior sensibilidade para a aplicação de precedentes previdenciários, tendo em vista o volume de compensações, execuções invertidas e disputas sobre valores pagos administrativamente no curso do processo. Os Temas 1013, 1207, 979 e 692 do STJ oferecem parâmetros que, embora tecnicamente sofisticados, tornaram-se instrumento cotidiano de trabalho do advogado exequente e do procurador federal na fase satisfativa do processo previdenciário.

Em quinto lugar, os honorários advocatícios consolidaram-se, na jurisprudência da última década, como capítulo processual autônomo,

41 PAIXÃO, Floriceno. *A previdência social* – em perguntas e respostas. 43. ed., atualizado por Marco Aurélio Serau Junior e Alberto Luiz Hanemann Bastos. Porto Alegre: Paixão Editores, 2025.

42 RUBIN, Fernando; CHAGAS NICOLAU, Lorene Cristiane; SOARES, Melquiades; PADILHA ROSSO, Tamyris. *Precedentes obrigatórios no direito previdenciário*: uniformização interpretativa, segurança jurídica e prática forense em benefícios. *Ebook* IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Conceito Atual, Florianópolis, 2026.

43 MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, sobre a centralidade da técnica de precedentes na formação do advogado contemporâneo.

dotado de proteção alimentar equiparada à do crédito trabalhista, cuja base de cálculo e cuja exigibilidade em fase de cumprimento de sentença não resistido são hoje disciplinadas por precedentes qualificados específicos (Temas 1050, 1076, 1190 do STJ e Tema 1220 do STF), o que exige do advogado previdenciarista atenção redobrada à correta delimitação da base de cálculo pretendida, com requerimentos de explicitação dos precedentes envolvidos e formato de liquidação de valores de caráter alimentar destinados aos procuradores constituídos pelo segurado.

5.2 Limites, riscos e o equilíbrio entre estabilidade e tutela do caso concreto

Nenhum balanço eficaz sobre dez anos de sistema de precedentes seria completo sem o exame dos riscos identificados pela prática. O primeiro deles é a aplicação mecânica de Temas, sem o devido exame das peculiaridades do caso concreto – risco que o próprio CPC busca conjurar ao exigir, no art. 489, § 1º, VI, que o juiz demonstre a existência de distinção no caso em julgamento sempre que invocada pela parte, sob pena de a decisão não se considerar fundamentada.

No processo previdenciário, marcado por relações de hipossuficiência e por prestações de caráter alimentar, a aplicação automática e descontextualizada de precedente pode significar a supressão, sem debate substancial, de direito social relevante – daí a importância central do contraditório prévio como salvaguarda contra a decisão-surpresa fundada em precedente.

O segundo risco identificado é o já mencionado uso indevido de *obiter dictum* como se *ratio decidendi* fosse extraindo-se de decisões paradigma teses mais amplas do que aquelas efetivamente necessárias à solução do caso que as originou. A boa técnica recomenda que a invocação de precedente venha sempre acompanhada da transcrição, ou ao menos da correta paráfrase, da tese efetivamente fixada – e não de trechos da fundamentação que, embora relevantes ao raciocínio do julgador, podem na prática não integrar o núcleo vinculante da decisão.

O terceiro risco, de natureza mais estrutural, é o de utilização da "jurisprudência defensiva" e do formalismo processual como obstáculo à própria aplicação de precedentes favoráveis ao segurado – fenômeno que a doutrina do processo civil já identificou em outros contextos, ao contrapor o formalismo-valorativo, necessário à segurança do processo, ao formalismo excessivo. Pode acontecer, nesse contexto, de serem criadas barreiras procedimentais indevidas para caso concreto em que manifestamente se

aplica precedente a favor da parte proponente.[44] A vedação à jurisprudência defensiva e a valorização da primazia do julgamento de mérito no caso concreto específico em que se está discutindo a aplicação do precedente, sustentadas pela doutrina que examina a flexibilização procedimental no CPC/2015, aplicam-se com igual ou maior intensidade ao capítulo aqui em estudo.[45] Uma preocupação com os direitos fundamentais processuais e a construção de soluções por meio do processo judicial ganham destaque nesta conjectura especial.[46]

Por fim, é necessário reconhecer que o sistema de precedentes, tal como qualquer técnica de padronização decisória, convive em tensão permanente com a exigência de tutela adequada do caso concreto, sobretudo em ambiente processual de índole social, em que a hipossuficiência do segurado e o caráter alimentar da prestação reclamam sensibilidade do julgador para o *distinguishing* legítimo. A resposta a essa tensão não está na negação da força normativa do precedente – que, como visto, constitui conquista relevante de segurança jurídica e isonomia –, mas no aprimoramento constante da técnica de sua aplicação, mediante fundamentação qualificada, contraditório substancial e exame percuciente das provas dos autos.[47]

5.3 Um protocolo prático de utilização de precedentes na advocacia previdenciária

Os dez anos de experiência permitem propor um protocolo mínimo para o uso responsável de precedentes em demandas previdenciárias. Antes do ajuizamento, o advogado deve certificar o estado processual do Tema invocado: se houve apenas afetação, se já existe acórdão publicado, se foram opostos embargos de declaração, se houve modulação e se ocorreu trânsito em julgado. Essa verificação evita dois erros frequentes: tratar questão ainda afetada como tese definitivamente fixada e utilizar redação superada de precedente posteriormente aclarado ou complementado.

---

44 ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 137, p. 7-31, 2006.

45 GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Procedimentos, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 190, p. 163-177, 2011.

46 GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *processo civil, direitos fundamentais processuais e desenvolvimento*. Flexos e reflexos de uma relação. 4. ed. Londrina: Thoth, 2025.

47 RUBIN, Fernando. *Processo judicial previdenciário*: notas especiais de acordo com o CPC. Curitiba: Juruá, 2022.

A experiência dos Temas 1124, 1190 e 692 do STJ demonstra que a cronologia do precedente pode alterar diretamente a solução do caso concreto.

Em seguida, deve ser construído um verdadeiro mapa de incidência. Esse mapa contém, ao menos, cinco elementos: a questão jurídica submetida a julgamento; os fatos juridicamente relevantes do caso paradigma; a tese efetivamente firmada; o alcance temporal da decisão; e os fatos e provas do processo individual. A comparação deve ser expressa. Se houver identidade relevante, o precedente deve ser utilizado como fundamento qualificado da pretensão ou da defesa; se houver diferença essencial, a distinção deve ser demonstrada de modo objetivo, indicando exatamente qual premissa do precedente não se reproduz no caso. O *distinguishing* deixa, assim, de ser fórmula retórica para funcionar como técnica de controle da própria vinculação.

Certo é que uma vez existente o precedente previdenciário e refletindo diretamente no caso concreto, este deve ser mencionado na peça vestibular, seja para ser cobrada expressamente aplicação perante o competente juízo de piso, seja para ser oferecida argumentação compatível com a formatação de *distinguishing* no caso concreto

Essa metodologia também produz efeito preventivo sobre a instrução. O advogado não deve permitir que a invocação de um Tema substitua a construção do acervo probatório necessário. Precedentes como os Temas 1188 e 1124 do STJ deixam evidente que a consequência jurídica depende da qualidade, da contemporaneidade e do momento de apresentação das provas. A estratégia baseada apenas na tese jurídica, sem preservação das premissas fáticas que autorizam sua incidência, cria risco de improcedência, extinção sem resolução de mérito ou fixação de efeitos financeiros menos favoráveis. Em matéria previdenciária, técnica de precedentes e técnica probatória são dimensões inseparáveis da mesma estratégia processual, colocada em prática desde a fase postulatória.

Há ainda um dever de atualização durante toda a tramitação. O precedente aplicável no momento da petição inicial pode sofrer alteração de objeto, julgamento, modulação, complementação por embargos ou superveniência de novo precedente antes da sentença ou do julgamento recursal. A advocacia previdenciária, por isso, precisa trabalhar com controle continuado dos Temas relevantes, registrando nos autos as alterações que tenham impacto real sobre a causa e requerendo contraditório quando a mudança jurisprudencial puder modificar o resultado. Essa postura reduz o risco de decisão-surpresa e permite que o processo individual acompanhe, de forma tecnicamente controlada, a evolução do direito jurisprudencial.

Por fim, a estabilidade prometida pelos precedentes, em nome da construção sustentável de segurança no âmbito do processo previdenciário, não pode ser confundida com uniformidade cega. A segurança jurídica exige que casos equivalentes sejam tratados de modo equivalente; a tutela adequada exige, com igual intensidade, que diferenças juridicamente relevantes sejam reconhecidas. O equilíbrio entre essas duas exigências encontra-se no método: identificação correta da *ratio decidendi*, comparação transparente das premissas, contraditório efetivo, fundamentação qualificada e uso responsável do *distinguishing*. Para a advocacia previdenciária, esse é talvez o aprendizado mais importante da primeira década do CPC/2015: conhecer o precedente é indispensável, mas saber demonstrar por que ele incide – ou por que não incide – sobre os fatos provados do processo é o que transforma conhecimento jurisprudencial em técnica processual, tudo ainda sempre sujeito ao duplo grau de jurisdição.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dez anos após a entrada em vigor do CPC/2015, é possível afirmar, com razoável segurança, que o sistema de precedentes obrigatórios se consolidou como um dos pilares estruturantes do processo previdenciário contemporâneo, ao lado da primazia do mérito, da boa-fé objetiva e da cooperação processual[48] e do contraditório substancial.[49] Os Temas examinados ao longo deste estudo, ainda à luz de sólida base doutrinária identificada, – relativos à concessão e à reafirmação de benefícios,[50] à prova do tempo de contribuição, à execução contra o INSS e aos honorários advocatícios[51] – demonstram que as Cortes Superiores brasileiras dedicaram esforço qualificado à pacificação de controvérsias que, por sua massificação, comprometiam a isonomia e a previsibilidade da tutela jurisdicional em matéria social.

Ao mesmo tempo, a prática revelou que a promessa do precedente – estabilidade, integridade e coerência – somente se realiza quando a sua

48 MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

49 BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Os elementos objetivos da demanda examinados à luz do contraditório. *In:* CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). *Causa de pedir e pedido no processo civil*. São Paulo: RT, 2002.

50 SAVARIS, José Antônio. Princípio da primazia do acertamento judicial da relação jurídica de proteção social. *Revista Doutrina TRF4 Região*, publicado em 28.02.2021.

51 CARREIRA ALVIM, Maria Helena; CARREIRA ALVIM, J.E.; ALVIM CABRAL, L. G. *Direito processual previdenciário.* 3. ed. Curitiba: Juruá, 2023.

aplicação é tecnicamente controlada, e não automática. A distinção entre formação (tarefa das cortes de vértice, sobre questão de direito) e aplicação (tarefa das instâncias ordinárias, sobre o cotejo entre tese e fatos) constitui a chave metodológica indispensável para que o sistema não se converta em mecanismo de padronização insensível às peculiaridades da lide previdenciária, que é, por definição, lide de índole alimentar e frequentemente protagonizada por parte hipossuficiente.

Fica, como legado desta primeira década e como programa de trabalho para a que se inicia, a necessidade de a advocacia previdenciária internalizar a técnica de precedentes como instrumento cotidiano de sua atuação – na petição inicial, na fase instrutória, nos recursos e, também, na fase de cumprimento de sentença –, sempre acompanhada da imprescindível supervisão humana qualificada, da correta identificação da *ratio decidendi* de cada Tema e da disposição para, quando cabível, sustentar o *distinguishing* em defesa do segurado, contribuindo, assim, para que os precedentes obrigatórios cumpram sua função de instrumento de governança decisória, e não de obstáculo burocrático à concretização de direitos fundamentais sociais.

REFERÊNCIAS

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 137, p. 7-31, 2006.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Os elementos objetivos da demanda examinados à luz do contraditório. *In:* CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). *Causa de pedir e pedido no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. *PUIL 293/PR*. Relator: Ministro Og Fernandes; Relatora para acórdão: Ministra Assusete Magalhães. Julgado em 14 dez. 2022. DJe 20 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. *REsp 2.056.866/SP. Tema Repetitivo 1188*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 11 set. 2024. DJe 16 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Temas Repetitivos 629, 692, 862, 979, 988, 995, 1013, 1018, 1050, 1076, 1124, 1188, 1190, 1207 e 1267*. Portal de Precedentes Qualificados. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/. Acesso em: 8 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.326.559. Tema 1220 da Repercussão Geral*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Trânsito em julgado em 19 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 631.240/MG. Tema 350 da Repercussão Geral*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 27 ago. 2014. Trânsito em julgado em 3 maio 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 9ª Turma. *Apelação Cível 5288755-81.2020.4.03.9999.* Relator: Desembargador Federal Gilberto Rodrigues Jordan. Julgado em 1 fev. 2021. Publicado em 5 fev. 2021.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. *Tema 277.* PEDILEF 0500255-75.2019.4.05.8303/PE. Relator: Juiz Federal Francisco Glauber Pessoa Alves. Julgado em 17 mar. 2022.

CARREIRA ALVIM, Maria Helena; CARREIRA ALVIM, J. E.; ALVIM CABRAL, L. G. *Direito processual previdenciário*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2023.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Instituições de direito processual civil*. 7. ed. Londrina: Thoth, 2025.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Processo civil, direitos fundamentais processuais e desenvolvimento:* flexos e reflexos de uma relação. 4. ed. Londrina: Thoth, 2025.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida; RUBIN, Fernando. As máximas de experiência no processo previdenciário: aplicação do processo justo no âmbito do direito social. *Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil*, n. 122, p. 151-171, 2024.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Procedimentos, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 190, p. 163-177, 2011.

KNIJNIK, Danilo. *O recurso especial e a revisão da questão de fato pelo Superior Tribunal de Justiça.* Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes*: da persuasão à vinculação. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PAIXÃO, Floriceno. *A previdência social: em perguntas e respostas*. 43. ed. atualizado por Marco Aurélio Serau Junior e Alberto Luiz Hanemann Bastos. Porto Alegre: Paixão Editores, 2025.

RUBIN, Fernando. *10 anos do Novo CPC e o processo previdenciário*. Curitiba: Juruá, 2025.

RUBIN, Fernando. *A preclusão na dinâmica do processo civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RUBIN, Fernando. *Benefícios por incapacidade no RGPS*: questões centrais de direito material e de direito processual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

RUBIN, Fernando. *O novo Código de Processo Civil:* da construção de um novo modelo processual às principais linhas estruturantes da Lei n. 13.105/2015. 2. ed. São Paulo: LTr, 2017.

RUBIN, Fernando. *Processo judicial previdenciário*: notas especiais de acordo com o CPC. Curitiba: Juruá, 2022.

RUBIN, Fernando. *Temas atuais de processo previdenciário*. Porto Alegre: Paixão Editores, 2019.

RUBIN, Fernando; CHAGAS NICOLAU, Lorene Cristiane; SOARES, Melquiades; PADILHA ROSSO, Tamyris. *Precedentes obrigatórios no direito previdenciário:* uniformização interpretativa, segurança jurídica e prática forense em benefícios. Florianópolis: Conceito Atual; IBDP, 2026. *E-book*.

RUBIN, Fernando; DALL'ALBA, Felipe Camilo; NUNES PINTO, Jéssica. *Processo aplicado na perspectiva do Time de Elite 2024*. Porto Alegre: Paixão Editores, 2024.

SAVARIS, José Antônio. Princípio da primazia do acertamento judicial da relação jurídica de proteção social. *Revista Doutrina TRF4,* 28 fev. 2021.

USTÁRROZ, Daniel; PORTO, Sérgio Gilberto. *Manual dos recursos cíveis:* de acordo com o CPC/2015. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

15

AS RECENTES ALTERAÇÕES DO REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (CRPS) E SUA CONTRIBUIÇÃO (OU NÃO) PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO DE CAUSAS PREVIDENCIÁRIAS

*Gabriel Martins Ribeiro**

1. INTRODUÇÃO

Dentro da atual realidade jurídica brasileira, ganha notoriedade a judicialização e a ampliação da busca do Poder Judiciário brasileiro para a concessão de benefícios assistenciais e previdenciários.

Tal judicialização demonstra, pelo menos no momento, a incapacidade do processo administrativo previdenciário em dar vazão à quantidade, complexidade e urgência que, em regra, as causas previdenciárias necessitam. Não à toa, popularmente, tem-se chamado o Judiciário de "balcão" de benefícios previdenciários e tem-se tornado uma tendência (senão quase uma certeza) de judicialização.

Tal situação, inclusive, levou ao Supremo Tribunal Federal (STF), como o vemos no Tema STF 350 (Brasil, 2014), o condicionamento do acesso à justiça previdenciária ao prévio requerimento administrativo. Tal

* Embaixador de Cristo, brasileiro, casado com Lorena, pai de Matheus e José Rafael, Conselheiro Suplente Representante das Empresas da 2ª Câmara de Julgamento CAJ/CRPS, advogado, professor de diversos cursos, autor do curso sobre Prática em recursos administrativo, ex-Assessor-Chefe do Gabinete do Desembargador Esequias de Oliveira do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e bacharel em Direito, Especializado em Direito Público e Especializado em Direito e Prática Previdenciária, todos pela Faculdade Baiana de Direito de Salvador – BA.

precedente mencionado ao exigir o prévio requerimento administrativo e o consequente exaurimento do processo administrativo previdenciário demonstram a urgência em meios de solução e de se evitar os conflitos de natureza previdenciária.

Assim, diante da importância e da necessidade de melhoria no processo administrativo previdenciário (PAP), nos propomos, a partir do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), que é o órgão revisor das decisões do INSS, a analisar seu possível papel de contribuição, especialmente diante da atual previsão das suas normas internas.

Daí surge a pergunta se o CRPS pode ou não, especialmente por meio das recentes alterações em seu regimento interno, publicado em 27/01/2026, pela Portaria MPS n. 125/2026 – RICRPS, contribuir para a desjudicialização das causas previdenciárias?

Nos propomos, então, a primeiro então entender, especialmente por meio da doutrina e das auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), qual a atual realidade e a justificativa para o problema do excesso de judicialização em questões previdenciárias.

Feita essa premissa, vamos estudar o CRPS especialmente quanto a possíveis pontos positivos que possam estimular e contribuir para o uso da via administrativa. Será ainda observado se há pontos negativos e sobre como estes podem atrair atenção para a possível atuação do que a doutrina chama de "ativismo negativo" do CRPS como se atribui a uma das causas de judicialização por parte do INSS.

Por fim, diante da clara solução por meio da boa aplicação das leis, rápida administração da justiça e aperfeiçoamento da cultura e do CRPS, serão estudados possíveis limites na atuação do CRPS para a referida desjudicialização, bem como, de que forma objetiva, este órgão poderia contribuir para tal finalidade de diminuir a prática de judicialização.

2. O RECURSO ADMINISTRATIVO COMO POSSÍVEL SOLUÇÃO PARA DESJUDICIALIZAÇÃO DE CAUSAS DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO

2.1 Da judicialização das causas previdenciárias e sua relação com o processo administrativo previdenciário

Antes de tudo, precisamos aceitar o fato de que a judicialização não é só um problema relacionado às causas as previdenciárias, mas também está diretamente (e quase endemicamente) ligado a uma cultura da litigiosidade que, se não nos coloca como o país de maior judicialização, com certeza nos coloca entre os primeiros dessa lista.

Aqui, em primeiro lugar, ao falarmos sobre judicialização, antes precisamos entender que esta se dá em diferentes níveis e aqui adotamos a definição dada por Savaris (2019, p. 1.173), bem explica que, em seu primeiro nível, na judicialização discute-se o mérito da política pública em sentido abrangente, ou seja, não se reserva ao Judiciário, mas ocorre por conta da omissão/ausência de atuação legislativa ou administrativa.

Dentro do primeiro nível supracitado, bem pontua Paulo Afonso Brum Vaz (2021, p. 181) que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o chamado *judicial review* deve ficar reservado a situações excepcionais em que os direitos fundamentais estejam sob risco de inefetividade inexistente ou insuficiente do Estado, seja pelo Legislativo ou pelo Executivo.

Em seu segundo nível, Savaris (2019, p. 1176) destaca que a judicialização ocorre como função primária do Judiciário e ocorre por ativismo negativo, ou seja, busca-se no Judiciário nada mais do que o cumprimento do direito que se entende ser-lhe devido.

O autor supracitado consegue sintetizar situações que ensejam a judicialização supramencionada, as quais não se excluem, como: a) efetiva existência dos fatos não reconhecidos que geram o cumprimento dos requisitos legais; b) ilegalidade de exigência administrativa que extrapola o poder regulamentar e c) a inconstitucionalidade de critério ou elemento constitutivo do critério de elegibilidade estabelecido em lei, por incompatibilidade formal ou material com norma constitucional.

Por fim, nos chama a atenção e talvez seja, pelo menos neste momento, o ponto crucial e que deveria ter maior destaque em relação à judicialização causada quanto aos fatos não reconhecidos, que aqui entendemos como uma omissão ou quanto à ilegalidade de exigência administrativa que extrapola o poder regulamentar, destacamos que quanto a estes vemos que há uma judicialização em que o que se busca nada mais é do que o cumprimento do que a norma diz e deveria ser efetivamente aplicado ao caso concreto.

Nos citados tipos de indeferimento, Brum Vaz (2021, p. 326) trata como algo escandaloso os indeferimentos em interpretação literal das leis previdenciárias, desconsiderando princípios constitucionais e entendimentos consolidados nos tribunais, indicando situações como: a) falta de provas dos requisitos prescritos em lei; b) atividade especial; c) tempo de contribuição e/ou trabalho rural e d) benefício por incapacidade.

Assim sendo, dentro da atual realidade do processo administrativo previdenciário (PAP), especialmente do que nos propomos estudar, precisamos aceitar e lidar com o fato de que ter um direito, mediante

cumprimento de requisitos legais, não necessariamente gera o reconhecimento deste direito pelo INSS.

Isso porque o que observamos da prática é que, seja pela análise automatizada do robô (workflow), seja por erros cometidos no pedido ou na base de dados, como comumente se observa no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), seja por entendimentos administrativos desfavoráveis, seja pela falta de técnica ou dificuldade de acesso, seja por uma longa fila de análise, o que se observa é que a negativa está acima de um limite aceitável (TCU, 2024).

Veja-se que do total de 6,8 milhões de demandas levadas à Justiça Federal em 2023, cerca de 3,2 milhões estavam relacionadas à Previdência Social, com a maior parte referindo-se a aposentadorias e auxílios diversos, como auxílio-doença e auxílio-acidente, além do que o percentual de benefícios concedidos por decisão judicial tem aumentado a cada ano, alcançando cerca de 14% em julho de 2024 (TCU, 2025).

Do relatório (TCU, 2017), conforme últimos dados localizados, ainda deve ser destacado que no exercício de 2017, foram pagos em torno de R$ 92 bilhões em benefícios mantidos em decorrência de decisões judiciais, o que representava 15,1% da despesa total com benefícios, bem como o INSS teve, no exercício de 2016, um custo operacional de R$ 7,76 bilhões, sendo que aproximadamente 25.000 servidores trabalham na área finalística, conforme o relatório de gestão de 2016. Tais servidores analisaram 8.680.128 de benefícios e deste montante concederam 4.850.499.

Tal situação é grave e importante pois o que se observa, quanto às causas previdenciárias, é que na judicialização de seus casos o que se busca nada mais é do que o cumprimento do que a norma diz e deveria ser efetivamente aplicado ao caso concreto.

Não à toa é feito um alerta (Vaz, 2021, p. 300) de que a crise de efetividade dos direitos da Seguridade Social tende a se manifestar pelo fechamento das vias de acesso à justiça. Tal freio à atual crise então seria necessário como medida diante de um quadro que se demonstra altamente preocupante.

Savaris (2019, p. 1176) destaca que a judicialização ocorre como função primária do Judiciário e ocorre por ativismo negativo, ou seja, busca-se no Judiciário nada mais do que o cumprimento do direito que se entende ser-lhe devido.

E em relação a isso, Paulo Afonso Brum Vaz (2021, p. 200) afirma que tal situação é causada por conta das amarras dogmáticas positivas, ou seja, atua por uma compreensão do Direito que se esgota na literalidade

dos textos legais desprezando a hermenêutica. Tal problema surgiria a partir da centralização administrativa, a burocratização dos direitos sociais.

O referido autor chama ainda a atenção de que, como solução para a judicialização aqui, quanto a este ponto que nos parece necessitar, pelo menos neste momento, de destaque, gera a necessidade de um freio ao que nos parece ser um ativismo negativo.

Conquanto a crítica acima seja direcionada ao Judiciário, vemos também em sede administrativa uma interpretação divergente quase beirando a atividade (para)legislativa; não à toa, no Relatório de levantamento de auditoria já citado (TCU, 2017) foi apontado, como possíveis causas para o fenômeno da judicialização, a divergência de entendimento entre o INSS e o Poder Judiciário.

Por sua vez, também se reconhece o que se chama de "hiperativa e exuberante sanha legislativa em matéria previdenciária", lembrando das frequentes Emendas Constitucionais, Leis, Medidas Provisórias e Decretos (Vaz, 2021, p. 327).

Há dados, mesmo que do período de 2014 a 2017, de que a judicialização hoje tem sido um "bom negócio" pois, em 2020, 51% (cinquenta e um por cento) das ações previdenciárias são julgadas procedentes (Vaz, 2021, p. 296).

Não à toa é feito um alerta de que a crise de efetividade dos direitos da Seguridade Social tende a se manifestar pelo fechamento das vias de acesso à justiça. Tal freio à atual crise então seria necessário como medida diante de um quadro que se demonstra altamente preocupante e como nos parece existir por meio de posicionamentos como o do Tema STJ 1.1124 (Vaz, 2021, p. 300).

Quanto ao tema, inicialmente destacamos dois momentos em que se reiterou o reconhecimento deste problema e sua necessária solução seja no relatório de levantamento da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), no Processo 022.354/2017-4 (TCU, 2017), no pacto firmado em agosto de 2019 sob o nome de Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social.

O relatório do TCU citado (TCU, 2017) o relator André de Carvalho fez a estimativa de que o custo médio de um processo judicial de matéria previdenciária em 2016 seria em torno de R$ 3.734,00, enquanto o custo médio de um processo administrativo seria cerca de R$ 894,00, desconsiderando em ambos os casos a possibilidade de eventuais recursos.

Do relatório (TCU, 2017) ainda deve ser destacado que no exercício de 2017, foram pagos em torno de R$ 92 bilhões em benefícios mantidos em decorrência de decisões judiciais, o que representava 15,1% da despesa total com benefícios, bem como o INSS teve, no exercício de 2016, um custo operacional de R$ 7,76 bilhões, sendo que aproximadamente 25.000 servidores trabalham na área finalística, conforme o relatório de gestão de 2016. Tais servidores analisaram 8.680.128 benefícios e deste montante concederam 4.850.499 benefícios.

Neste sentido (TCU, 2017), na sua proposta de encaminhamento, em 06 de julho de 2018, propôs aos entes do Poder Público, sejam do Executivo ou do Judiciário, a instituição de um grupo de trabalho permanente, com o objetivo de reduzir o fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS, o que se concretizou por meio da Estratégia Nacional.

A Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social é uma ação interinstitucional permanente para identificação das causas de litigiosidade em matéria previdenciária. Tem por objetivo a implementação de medidas de prevenção dos litígios, resolução consensual das controvérsias e otimização do processamento das ações previdenciárias.

Tais ações nos revelam que o sistema de recursos administrativos previdenciários encontra-se em crise, necessitando da busca de uma solução para a situação que a cada dia se torna insustentável.

2.2 Do Conselho de Recursos da Previdência Social e seus pontos positivos de atuação

O Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), de forma resumida, exerce, como órgão colegiado, por meio de composição tripartite (Governo, Trabalhadores e Empresas), o controle jurisdicional das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Quanto ao papel do CRPS mencionamos a definição dada por Wagner Balera (2019), no sentido de caber a este não só dar vazão à avalanche de processos que lhe são submetidos, mas também representar a interpretação autêntica e equitativa do Direito Previdenciário dos beneficiários, como verdadeira expressão da justiça enquanto ponto médio de equilíbrio entre direitos, deveres, posições e situações entre partes existentes.

O Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), conquanto tenha sido criado como parte integrante do então Conselho Nacional do Trabalho, instituído pelo Decreto n. 16.207/1923, passou a ter seu lugar

bem definido através da criação da Câmara de Previdência Social em 1939. Na atualidade, o CRPS é regulado pelo seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MPS n. 125/2026, normatizado no art. 305 do Decreto n. 3.048/99 – RPS, tendo sua atuação disciplinada pelo art. 126 da Lei n. 8.213/91 – LPBS.

Aqui, inicialmente, gostaríamos de destacar a exigência de que o CRPS seja presidido por "representante do Governo, com notório conhecimento da legislação previdenciária, nomeado pelo Ministro de Estado da Previdência Social, cabendo-lhe dirigir os serviços administrativos do órgão" (§ 2º do art. 303 do RPS), sendo-lhe também exigido exclusividade na atuação desta função.

Outro ponto de destaque é que as unidades julgadoras são formadas por dois representantes do Governo, uma das empresas e um dos trabalhadores, salvo nos casos de julgamento das matérias dos incisos IV e V do art. 305 do RPS, introduzidos pelo Decreto n. 10.410/2020 relacionados ao RPPS e compensação financeira da Lei n. 9.796/99, além do FAP e casos nos quais a composição será diferente, mas aqui não será abordado.

Tal representação de empresa e trabalhadores, chamada de classista, tem origem no art. 10 da Constituição Federal que prevê: "É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação".

Outro ponto que nos parece mais importante é o quanto previsto no inciso II do § 5º do art. 303 do RPS de que os representantes classistas terão mandato por 03 (três) anos, permitida a recondução, sendo escolhidos entre os indicados em lista tríplice pelas entidades de classe ou sindicais das respectivas jurisdições.

Quanto à escolha dos conselheiros, o RPS, conquanto seja claro quanto ao direito de representação importante mencionar que conforme previsão do § 3º do art. 59 da Portaria MPS n. 125/2026 (Regimento Interno do CRPS – RICRPS), a escolha para nomeação do conselheiro tem critério de escolha político por ser realizada pelo Ministro da Previdência Social após validação dos documentos apresentados.

Já quanto ao papel do CRPS, Washington Luís Batista Barbosa (2021) em sua obra Conflitos Previdenciários, medidas extrajudiciais e administrativas, destaca a importância da necessidade de um Tribunal Administrativo Previdenciário, papel exercido, atualmente, pelo Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) como solução para o fim da grande quantidade de conflitos previdenciários no Brasil.

Tal solução, segundo o supramencionado autor, pode ocorrer seja através da concretização do princípio da duração razoável do processo, seja pelo seu custo (que em 2017 levando-se em conta o orçamento anual do CRPS seria de R$ 5,28, por processo julgado administrativamente, sendo que o custo estimado médio de um processo judicial em 2017 de matéria previdenciária era de R$ 3.734,00), seja pela sua agilidade e possibilidade de se buscar mecanismos alternativos para solução de controvérsias. Tudo isso para se alcançar a tão almejada e desejada justiça social, além de se reduzir, com a desjudicialização, segundo dados que o autor supracitado apurou, o que geraria economia de mais de R$ 20 bilhões.

Importante, por fim, destacar, em regra e a nosso sentir, pontos positivos de atuação junto ao CRPS:

1. ser analisado por membros da sociedade e do poder público – representantes do governo, trabalhadores e empresas;
2. proteger, em regra, o segurado e ter custo inferior ao judicial;
3. não adota o rito processual adotado nos processos judiciários;
4. em caso de negativa do direito cabe ação judicial;
5. vinculação ao princípio da legalidade;
6. possibilidade de repetição do mesmo pedido indefinidamente;
7. possibilidade de revisão administrativa;
8. recebimento com mais rapidez e em única parcela sem necessitar de precatório;
9. alguns entendimentos mais vantajosos que o Judiciário e
10. processo 100% online e julgamento por videoconferência.

Há ainda que se destacar o desenvolvimento e melhorias internas no CRPS que contribuem para maior produtividade no CRPS:

1. possibilidade de julgamento por decisões monocráticas conforme previsão do art. 110 do RICRPS com decisão sob homologação da presidência da Junta de Recursos, o que simplifica e torna mais célere o julgamento;
2. disponibilização de programa de votos como ferramenta de agilidade na elaboração dos acórdãos;
3. integração do e-SISREC com o SAPIENS para consulta judicial, o que facilita a identificação de processos em que há a desistência tácita ante a propositura de ação judicial com objetivo idêntico;

4. acesso a novos sistemas, como a título exemplificativo, PAT que permite acesso às tarefas e consulta a decisões, acesso ao CadÚnico através de portal, CADPREV, SIBE, bem como acesso ao PPP (Perfil Profissiográfico Previdenciário) eletrônico por meio de consulta ao CNIS integrado ao E-Social;
5. capacitações de conselheiros e colaboradores, por meio da Escola do CRPS (E-CRPS);
6. institucionalização do Suporte TI CRPS, bem como de sistema de dúvidas, e que, conforme atuação do Serviço de Orientações Técnicas e Procedimentais (SOTP) o qual conforme previsão do art. 32 do RICRPS tem como uma das suas atribuições: "supervisionar a elaboração das respostas e manifestações destinadas aos colaboradores do CRPS, encaminhadas por meio dos canais corporativos oficiais, assegurando que os conteúdos estejam em conformidade com a legislação previdenciária, a jurisprudência administrativa e as diretrizes institucionais";
7. criação de Central de Distribuição para uniformização, acompanhamento e gerenciamento dos fluxos, procedimentos e regras de distribuição e redistribuição dos processos entre as unidades julgadoras do CRPS;
8. mutirões para análise e julgamento das espécies salário-maternidade, pensão por morte e benefício de prestação continuada ao idoso, em 2023, reduzindo o tempo médio de tramitação dos recursos; e para os processos do RS – Portaria CRPS/MPS n. 1.541/2024: autorização da análise prioritária de recursos administrativos;
9. nova estrutura do CRPS, por meio do Decreto n. 11.973, de 1º de abril 2024, com a criação e a ampliação de órgãos administrativos;
10. instituição do Serviço dos Colaboradores em Diligência (SCD) que substituiu o GCD para analisar a viabilidade da diligência requisitada ao INSS e complementar a instrução processual nos recursos que careçam de informações essenciais;
11. divulgação no sítio eletrônico oficial dos indicadores de prazos de tramitação e julgamento, dando maior transparência e demonstrando a crescente diminuição de prazos para julgamento.

A título exemplificativo vemos uma atuação do CRPS, em que há, na jurisprudência administrativa e seus precedentes, interpretação reconhecidamente favorável como nos casos de:

1. possibilidade do enunciado 11 da Súmula do CRPS de aceitar registro extemporâneo de registro ambiental em Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) "desde que a empresa informe expressamente que, ainda assim, havia efetiva exposição ao agente nocivo" tendo ainda tese ainda mais favorável na Resolução do Pleno CRPS n. 16/2020, que em decisão de caráter não vinculante, de que: "[...] tendo sido elaborado dentro do período de vínculo empregatício, ainda que em momento posterior ao período de exposição ao agente nocivo, não se exigirá declaração de manutenção de *layout*, pois o laudo não será considerado extemporâneo";
2. questão da devolução de valores recebidos por irregularidade em benefício de amparo social (BPC/LOAS) que no enunciado 17 da Súmula do CRPS tem um entendimento mais favorável que o do tema 979 do STJ, por entender que: "São repetíveis os pagamentos indevidos decorrentes do BPC/LOAS somente quando estiver comprovada a má-fé do beneficiário, nos termos do art. 49 do Decreto n. 6.214/07";
3. entendimento quanto ao reconhecimento do exercício de atividade rural especialmente quanto a previsão do enunciado 08 da Súmula do CRPS;
4. critério de renda em benefício por amparo social em que há jurisprudência, como se observa, nas Resoluções do Pleno do CRPS de n. 01/2019, 02/2019 e 34/2020, que em decisão de caráter não vinculante, entendeu pela possibilidade de caracterização de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, mesmo não havendo regulamentação do § 11 no art. 20 da Lei do BPC, por meio de parecer social indicando tal situação;
5. efeitos financeiros e novos documentos conforme previsão do art. 99 da IN CRPS 01/2022 mais favorável que do art. 11 da Portaria DIRBEN/INSS 997/2022 e do Parecer n. 00024/2025/CONJUR-MPS/CGU/AGU;
6. questão da reafirmação da DER e melhor benefício conforme enunciado 01 da Súmula do CRPS especialmente por permitir a reabertura/concessão de pedido anterior sem alteração dos efeitos financeiros;
7. internalização da ADI 2.110, que já seria vinculante, no enunciado 19 da Súmula do CRPS, quanto a isenção de carência para a concessão do benefício de salário-maternidade;

8. internalização no enunciado 18 da Ação Civil Pública (ACP) n. 0216249-77.2017.4.02.5101/RJ quanto ao gozo de benefício por incapacidade como carência para aposentadoria, desde que intercalado com períodos de contribuição; e
9. internalização da decisão proferida na Ação Civil Pública de n. 5017267-34.2013.4.04.7100, para poder ser relativizada a idade mínima exigida para o reconhecimento da condição de segurado especial no inciso V do enunciado 08 da Súmula do CRPS.

Quanto ao atual regimento interno, publicado no diário oficial em 27 de janeiro de 2026, há que se destacar desenvolvimentos e melhorias internas no CRPS que podem e contribuem para maior produtividade e qualidade nas decisões do CRPS:

1. previsão do inciso II do art. 1º do RICRPS de uniformização da jurisprudência, em tese, mediante a edição de súmulas vinculantes, que quando aprovada pelo Ministro de Estado também passará a vincular o INSS;
2. previsão do inciso III do art. 1º do RICRPS de uniformizar, no caso concreto, as decisões divergentes entre as unidades julgadoras, mediante a edição de resolução;
3. previsão do art. 107 do RICRPS que mesmo vinculado a futuro sistema a ser implantado fala em barramento final com resumo dos critérios da decisão, a fim de assegurar a implantação automática do benefício, pelo sistema previdenciário, conforme critérios técnicos a serem definidos em ato da Presidência do CRPS;
4. criação no art. 22 do RICRPS do Serviço de Acompanhamento de Mandatos (SAM) que tem como uma de suas atribuições a de: " emitir pareceres e relatórios periódicos sobre a qualidade das decisões proferidas no âmbito do CRPS, com vistas ao aperfeiçoamento técnico dos julgamentos e ao fortalecimento da segurança jurídica", bem como do seu papel no acompanhamento da qualidade de votos de: "propor a revisão de acórdão, quando verificado, durante as avaliações, que a situação se enquadra no disposto no art. 116 deste Regimento";
5. criação no art. 23 do RICRPS da Divisão de Gerenciamento de Processos (DIGPRO) que tem como uma das atribuições "desenvolver e aplicar critérios objetivos para a alocação dos processos,

visando otimizar o fluxo de trabalho e reduzir o tempo de espera para julgamento";

6. importante papel previsto no art. 24 do RICRPS do Serviço de Colaboradores em Diligência (SDC) (art. 24) que tem como uma de suas competências: "realizar consultas aos sistemas do INSS, solicitando a anexação de processos ou documentos essenciais ao julgamento dos recursos, quando necessário";
7. previsão em seu art. 72 do RICRPS que fixa o parâmetro de distribuição por ordem cronológica a contar do recebimento do processo pelo CRPS: "Os recursos serão distribuídos por ordem cronológica a contar da data de recebimento no CRPS, observando-se a equidade e proporcionalidade na sua distribuição, considerando a espécie do benefício e a complexidade da matéria envolvida, podendo essa ordem ser ajustada conforme fluxo de trabalho";
8. regra no inciso I do art. 80 do RICRPS de intimação a partir de data da consulta efetuada pelo interessado ou seu representante ao processo eletrônico, ou na data da juntada da manifestação expressa do interessado ou seu representante no processo eletrônico, o que ocorrer primeiro, nos casos de notificação por meio eletrônico;
9. flexibilização para advocacia prevista no § 12 do art. 81 de que a sustentação oral requerida poderá ser reagendada em caso de feriado local na cidade de domicílio da parte ou do procurador, desde que informado até 3 (três) dias antes da sessão de julgamento;
10. previsão de decisão monocrática a ser homologada pela presidência no art. 110 do RICRPS com possibilidade, inclusive, de julgamento em lote;
11. previsão e possibilidade do § 3º do art. 94 do RICRPS de que a participação pública nas sessões de julgamento das Unidades Julgadoras é assegurada, mediante agendamento prévio, na forma estabelecida em ato da Presidência do CRPS;
12. mesmo que ainda com restrições há que se destacar que desde 2025 passou a ser disponibilizado acesso à pesquisa de decisões do CRPS.

Assim passamos a estudar o CRPS e seu papel (ou dever?) diretamente quanto a possibilidade de que este possa contribuir para a tão almejada e necessária desjudicialização já citada.

3. DO CRPS E SEU PAPEL (OU DEVER?) NA DESJUDICIALIZAÇÃO DE CAUSAS PREVIDENCIÁRIAS

3.1 Do possível problema do ativismo negativo no CRPS

Assim entendemos que o CRPS pode e deve atuar junto à causa relacionada ao ponto da judicialização causada quanto aos fatos não reconhecidos, que aqui entendemos como uma omissão ou quanto à ilegalidade de exigência administrativa que extrapola o poder regulamentar, em que o que se busca nada mais é do que o cumprimento do que a norma diz e deveria ser efetivamente aplicado ao caso concreto.

Aqui destacamos alguns pontos que nos parecem importantes e que não podem passar desapercebidos ante aos olhos da advocacia posto que com todas as Vênias nos parece haver um "ativismo negativo" ou atuação (para)legislativa dentro do CRPS que merecem atenção especial, o que fazemos com todas as devidas e necessárias Vênias:

1. previsão do art. 5º do RICRPS que traz uma exigência não constante da norma legal de que o presidente deve ser previamente designado como Conselheiro, ou seja, limita a escolha do presidente somente àqueles que sejam conselheiros do CRPS;
2. mudança na IN CRPS 01/2022 operado pela Instrução Normativa CRPS n. 3, de 12 de maio de 2024, em que foi excluído o inciso III do art. 77 que permitia a inclusão em pauta os casos de diligência para realização de avaliação social e incluiu a alínea "d" do § 2º do art. 76 prevendo a realização de emissão de parecer social ou avaliação social por diligência prévia, somente em situações excepcionais, desde que devidamente fundamentado, o que deixa claro a intenção da administração em diminuir esse tipo de pedido;
3. houve suspensão conforme Portaria CRPS/MPS n. 291/2023 e posterior revogação pela Portaria Conjunta MPS/INSS n. 38, de 20 de julho de 2023 do Conselheiro Diligenciador, o qual seria importante pois como já dito e agora repetido os Conselheiros Julgadores vêm exercendo este papel sem qualquer remuneração ou gratificação e este atacaria o problema de deficiência na instrução processual, o que constava da previsão original da Portaria MTP 4.061/2022 e foi totalmente suprimido no atual regimento;
4. restrição à possibilidade de relevação da intempestividade, a qual além de ter caráter de exceção conforme desde alteração da

Portaria MPS n. 2.393, de 5 de julho de 2023, no caso do recurso ordinário, conforme previsão do art. 112, 5º do RICRPS de que: "A relevação da intempestividade se aplica apenas às hipóteses de decisão de conhecimento e provimento", trazendo, porém, exceção, que nos parece beneficiar o INSS de que no caso do recurso especial caberia a relevação tanto para provimento total como parcial prevendo no art. 112, § 6º de que: "Caberá a relevação da intempestividade pelas Câmaras de Julgamento nos casos em que a decisão do seu conselheiro ou da Junta de Recursos for passível de revisão, nos termos do art. 116, tanto para provimento integral quanto para provimento parcial";

5. O RICRPS, a nosso sentir e com todas as Vênias, em clara afronta a Lei de processo administrativo, conforme previsão do art. 49 da Lei n. 9.874/1999, trouxe prazo máximo de julgamento de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias conforme previsão do art. 77, § 5º do RICRPS;
6. proibição prevista no art. 6º do Anexo II da IN CRPS 01/2022, que veda a reunião, contato direto ou indireto com os representantes legais que não seja dentro da instrumentalização processual, por petições;
7. a já revogada Portaria CRPS-SPREV-MTP 2412, de 3 de agosto de 2022, norma que previu a proibição do direito a sustentação oral nos casos em que havia impetração de mandado de segurança e que a nosso sentir é importante aqui de ser citada;
8. A previsão do § 2º do art. 107 do RICRPS que prevê que no julgamento de que "As decisões serão proferidas nos limites dos pedidos", limitando o efeito devolutivo somente ao caso de interposição de Recurso Especial, o que o nosso sentir e com todas as Vênias, não nos parece refletir os princípios atinentes ao PAP, o que também confrontado com os §§ 3º e 4º do art. citado do RICRPS, traz exceção e considerando que os pedidos feitos pelo próprio segurado costumam ser genéricos, parece se contradizer com a norma inicialmente citada;
9. previsão do Art. 87-D da IN CRPS 01/2022 de que a ausência de documentos médicos acarretará no não conhecimento do recurso, bem como cumulado com a previsão do art. 6º da Portaria Conjunta MPS/INSS n. 38, de 20 de julho de 2023, afastado, com todas as Vênias de forma indevida, a aplicação do restabelecimento do benefício anterior, previsto no § 3º do art. 75 do Regulamento da Previdência Social;

10. previsão do Art. 87-E da IN CRPS 01/2022 de que não cabe recurso da análise documental dos requerimentos dos benefícios de auxílio por incapacidade temporária com data de entrada do requerimento – DER a partir de 1º de janeiro de 2021, que nos parece violar o princípio do *tempus regit actum* pois além de ser uma questão paralegislativa indevidamente regulada pela Portaria Conjunta MPS/INSS n. 38, de 20 de julho de 2023, a qual somente após alteração da Portaria Conjunta MPS/INSS n. 7, de 28 de fevereiro de 2024 passou a prever expressamente o não cabimento de recurso na situação mencionada;
11. previsão do § 2º do art. 86 do RICRPS que a nosso sentir, com todas as Vênias, equipara causas de continência como se objeto idêntico fossem permitindo o não conhecimento de recursos por desistência tácita;
12. aplicação imediata da nova redação de Súmula aos processos e recursos administrativos em andamento (fatos ocorridos sob a égide da interpretação anterior), sem a modulação dos efeitos, conforme previsão do art. 124, § 1º do RICRPS, o que nos parece afrontar a previsão do art. 23 da LINDB e art. 6º do Decreto n. 9.830/2019, conforme se observou da recente alteração do enunciado 19 da Súmula do CRPS mediante alteração realizada pela Resolução n. 13/2026 que suprimiu a possibilidade de reconhecimento de recolhimento de facultativo após o fato gerador para concessão de salário maternidade, desconsiderando a existência de decisões que descumpriram o enunciado citado na sua vigência;
13. previsão do § 7º do art. 112 do RICRPS que prevê que, sem considerar os casos de erro de análise do INSS ou casos de relevação de intempestividade, pedido de revisão em caso de concessão e parece cercear o direito ao recurso quanto prevê: "Não será conhecido o recurso interposto contra decisão do INSS proferida em pedido de revisão do segurado, referente ao indeferimento do requerimento inicial, quando a decisão mantiver o resultado ou quando inexistirem documentos ou elementos novos aptos a ensejar nova análise";
14. previsão do § 2º do art. 70 do RICRPS que a nosso sentir, com todas as Vênias, equipara causas de continência como se objeto idêntico fossem permitindo o não conhecimento de recursos por desistência tácita;

15. a previsão do § 7º do art. 73 do RICRPS que conquanto traga a exceção de apresentação de documentos ou elementos inéditos, traz a previsão de que: "Questões já decididas não poderão ser reapreciadas pela mesma instância administrativa, constituindo causa de não conhecimento do recurso [...]" que a nosso sentir deixa de considerar não só a hipótese da revisão anterior mas também de novo entendimento mais favorável;
16. previsão do art. 80 do RICRPS que passa a prever o início da contagem de prazo para recurso, como regra, a da consulta ao sistema de decisão;
17. previsão do art. 116, § 11 do RICRPS que ampliando o entendimento do art. 308 do RPS traz a possibilidade de efeito devolutivo no caso do pedido de revisão de acórdão e que nos parece favorecer ao INSS;
18. previsão dos arts. 92, 116 e 122 que prevê que o pedido de revisão, pedido de uniformização de jurisprudência ou pedido de embargos de declaração, conquanto no caso de embargos tenha se admitido novo pedido para correção de erro material, o que nos parece uma restrição que cerceia o direito a ampla defesa e contraditório.

Aqui também é importante destacar alguns pontos da Auditoria no Processo TC-014.283/2021-2 (TCU, 2021):

1. chama atenção (vide item 39 da Auditoria supracitada) que o INSS, como vinha fazendo seu trabalho, demorará 16 anos para cumprir/implantar todas as decisões do CRPS;
2. nos parece um grande problema a "falta de clareza para comunicar os motivos das negativas" pelo INSS (vide itens 84 e 130 da auditoria do TCU);
3. baixa capacidade operacional para julgar recursos, esta perpassa por uma necessidade de maior orçamento (vide relatório Manifestação do CRPS para a Recomendação n. 21 do relatório da CGU);
4. nos parece fora de contexto se dizer que há baixo número de processos analisados por servidores que não recebem bônus, (vide item 49 da auditoria do TCU) pois além do conselho ter em quase sua totalidade conselheiros classistas vinculados a representação dos empregados e empregadores ou de representantes do governo inativos, os quais recebem gratificação por processo, tendo o

limite de até 200 processos com remuneração por mês, conforme Portaria MTP n. 653/2022, que para as Juntas de Recurso é no valor bruto de R$ 54,03 e valor líquido de R$ 40,50, além do que os Conselheiros Julgadores estão realizando sem qualquer gratificação o papel que é dos Conselheiros Diligenciadores (o qual foi criado e ainda não existe);

5. a ineficiência nos casos que tratam de perícia médica, trata de apontamento equivocado do TCU (vide itens 53 a 56 da Auditoria do TCU), pois conforme recente experiência em que houve a implementação da medida sugerida pelo TCU apenas piorou quadro apontado (A Medida Provisória 1.113/2022, alterou o inciso I do art. 126 e criou o art. 126-A para tratar que a PMF e não o CRPS julgaria os recursos o que posteriormente foi revogado quando da promulgação da MP pela Lei n. 14.441/2022).

Conforme constante da auditoria supracitada (TCU, 2021), foram destacados como problemas, no processo administrativo previdenciário recursal, os incentivos processuais à litigância, a preferência dos advogados pela vida judicial, a divergência de entendimento e aplicação da lei entre o Poder Judiciário e o INSS, a morosidade e o custo em ações judiciais.

Tais ações nos revelam que o sistema de recursos administrativos previdenciários encontra-se em crise, necessitando da busca de uma solução para a situação que a cada dia se torna insustentável.

Bem pontua o supracitado autor que tal medida garante a economicidade, a qual nos parece estar inserida na eficiência, pois além de evitar ilegítimas agressões ao direito que atinge o cidadão, também evita gastos ao erário em desnecessárias discussões judiciais, também evitando a morosidade processual.

Aqui também aproveitarmos para destacar alguns pontos que merecem atenção:

1. necessidade de núcleo de precedentes qualificados para estudo e debate com a participação da advocacia como aqui defendido, especialmente quanto a possibilidade de criação de enunciado de Súmula do CRPS sem que seja por um caso concreto (*leading case*);
2. melhoria da publicidade/transparência seja dos seus atos normativos por meio de boletins de serviço que nem sempre são disponibilizados ao público geral, bem como das razões de decidir dos enunciados da súmula do CRPS;

3. a questão do impedimento de acesso direito ou indireto do procurador legal, especialmente o advogado, ao conselheiro relator do caso, conforme previsão já mencionada do art. 6º do Anexo II da IN CRPS 01/2022;
4. demora e falta de previsão quanto a julgamento;
5. prazo excessivo, a nosso sentir e com todas as Vênias sem respaldo legal, de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias para julgamento;
6. ausência de destaque de honorários advocatícios na seara administrativa;
7. dificuldade de acesso ou atendimento por parte de unidades julgadoras;
8. ausência de sítio eletrônico que seja um link resumido e de fácil acesso;
9. falta de orçamento próprio do CRPS o que compromete sua autonomia, bem como impede a melhoria na forma de gratificação e o consequente aumento de produtividade;
10. alteração da reclamação por descumprimento de decisão do CRPS conforme era previsto do art. 56 da Portaria MDS 116/2017 e do inciso V do § 10 do art. 39 da Portaria MTP 4.061/2022 que previa a possibilidade do CRPS "realizar a implantação de benefícios previdenciários, após a coisa julgada administrativa, conforme disposto em ato conjunto dos Presidentes do CRPS e do INSS", para atualmente prever no art. 118 do RICRPS somente a possibilidade de reclamação junto à ouvidoria a qual, não tendo o CRPS cadastro próprio, teria que ser direcionada ao Ministério da Previdência Social ou ao INSS.

Aqui não queremos dar fim a este debate mas sim o fomentar e pensar em medidas que, de fato, possam melhorar e aperfeiçoar o CRPS. Porém, a nosso sentir, como já acontecia e acontece com o INSS, podemos concluir no sentido de que é possível observar, no regimento interno do CRPS, a existência de ativismo negativo e atuação (para)legislativa que pode comprometer a desjudicialização de causas previdenciárias.

3.2 Dos limites de atuação do CRPS e da sua possibilidade de contribuição para desjudicialização

E como pode-se falar em desjudicialização de causas relacionadas a Previdência Social, se as ações judiciais desta matéria crescem a cada ano vertiginosamente? O primeiro passo, dar-se-á, principalmente pelo papel

do CRPS, como instância política, o qual deve reconhecer e atuar no seu papel político de administrador da Justiça no PAP.

E a solução a nosso sentir, conquanto seja ampla e envolva questões endógenas, perpassa em grande parte pela melhor aplicação dos princípios da eficiência e da segurança jurídica no CRPS.

E para garantia de segurança jurídica, este último, em aplicação do entendimento do art. 926 do CPC, no dever de uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Assim conforme previsto no art. 30 da LINDB, o que se busca é uma segurança jurídica na aplicação das normas, na edição de regulamentos e súmulas administrativas, em respeito ao princípio da igualdade e da boa-fé, como vedação à atuação estatal arbitrária.

No mesmo sentido o art. 926 do CPC, no dever de uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. Importante lembrar que o CPC, conforme previsão do art. 149 do RICRPS, aplica-se de forma supletiva e subsidiária.

E dentro dessa necessidade e carência quanto a possibilidade de contribuição do CRPS para desjudicialização o Acórdão TCU n. 514/2023 (TCU, 2023) que aqui destacamos houve recomendação para:

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal; no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; art. 250, inciso III do Regimento Interno/TCU; e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:
>
> 9.1. recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência e ao Instituto Nacional do Seguro Social que adotem medidas para:
>
> 9.1.1. uniformizar o entendimento entre o Conselho de Recursos da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social quando se tratar de jurisprudência já pacificada no âmbito do Conselho, reduzindo a demanda de recursos, a exemplo da Súmula Vinculante estabelecida no art. 103-A da Constituição Federal de 1988; [...]

Não à toa na atual redação do RICRPS e como já citado, passou a constar, seja nos arts. 1º, 91 e 109 a previsão de súmula vinculante aprovado pelo Ministro da Previdência. Veja-se que os próprios arts. 30, 43 e 125 trazem a previsão de provocação seja da Coordenação Jurídica, seja pelo Conselho Pleno ou pelo presidente do CRPS para que haja a edição dessa súmula vinculante que vincularia tanto o CRPS quanto ao INSS.

Veja-se que, conforme consta da recomendação do TCU a essência dessa súmula vinculante, dentro da ideia, por analogia, da previsão do art. 103-A da Constituição Federal, é que conforme previsão do § 1º do artigo citado, haja internalização com "[...] objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica".

E em relação a necessidade de insegurança, como acontece diante de entendimento divergente entre o INSS e o CRPS, Paulo Afonso Brum Vaz (2021, p. 200) afirma que tal situação é causada por conta das amarras dogmáticas positivas, ou seja, atua por uma compreensão do Direito que se esgota na literalidade dos textos legais desprezando a hermenêutica. Tal problema surgiria a partir da centralização administrativa, a burocratização dos direitos sociais.

E aqui cabe o reforço, mesmo que por analogia, do alerta de que "[...] a falta de controle de nossa jurisprudência titubiante pode (e, baseado em decisões já proferidas, temos isso com certeza) fazer com que o Poder Judiciário possa escolher livremente quais temas vincularão terceiros, o que constitui atividade (para)legislativa" (Abboud *et al.*, 2021, p. 352).

Conquanto a crítica acima seja direcionada ao judiciário vemos também em sede administrativa uma interpretação divergente quase beirando a atividade (para)legislativa, não à toa, no Relatório de levantamento de auditoria já citado (TCU, 2017) foi apontado como possíveis causas para o fenômeno da judicialização, a divergência de entendimento entre o INSS e o Poder Judiciário.

Tal diferenciação é importante para nos trazer a consciência de que quando aqui nos propomos a tratar do CRPS como instrumento de desjudicialização a sua atuação seria dentro do mencionado segundo nível, não cabendo, a nosso sentir, porém, mesmo dentro desse nível a mencionada análise quanto à inconstitucionalidade seja ela formal ou material.

Isso é importante porque, mesmo que óbvio, é importante saber que a judicialização sempre vai existir e aqui, como se diz popularmente, precisamos "separar alhos dos bugalhos" para entendermos em que ponto relacionado a desjudicialização o CRPS pode e deve atuar.

Assim entendemos que o CRPS pode e deve atuar junto à causa relacionada ao ponto dos indeferimentos quanto aos fatos não reconhecidos, que aqui entendemos como uma omissão ou quanto à ilegalidade de exigência administrativa que extrapola o poder regulamentar, em que

o que se busca nada mais é do que o cumprimento do que a norma diz e deveria ser efetivamente aplicado ao caso concreto.

Veja-se que o próprio art. 109 do RICRPS deixa claro que: "É vedado às Unidades Julgadoras afastar a aplicação de tratado, acordo internacional, lei, decreto ou ato normativo ministerial vigente". Porém, há uma necessidade de mudança de racionalidade para ampliação de aplicação de precedentes judicias no CRPS, com o devido cuidado de interpretação destes precedentes.

Quanto ao ponto citado relacionado à judicialização por inconstitucionalidade ou por incompatibilidade formal ou material da norma constitucional, nos parece não ser passível de enfrentamento pelo CRPS pela própria previsão do art. 109 do RICRPS, conquanto este ressalve os casos em que já tenha sido declarada a inconstitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal – STF, por meio de súmula vinculante, de ação direta e após a publicação da decisão, em sede de Recurso Extraordinário com repercussão geral, ou pela via incidental após a publicação da resolução do Senado Federal que suspendeu sua eficácia.

Mas o que aqui nos propomos estudar é o dever de que não só pela representação da sociedade do CRPS, mas que também que suas diretrizes, normas e princípios, como em regra o são, reflitam os anseios e necessidades especialmente através de um entendimento e interpretação mais favorável à sociedade.

Mas o que ocorre é que se diz em relação ao processo administrativo que parece adotar o entendimento de que só a via judicial pode interpretar o direito como se fossem "autômatos e mera boca da lei" (Vaz, 2021, p. 329), o que não pode ocorrer em relação ao CRPS posto que como já citado tem autonomia em relação ao INSS.

Neste mesmo sentido Marco Aurélio Serau Jr. (2015) identifica como uma das pautas que geram o conflito previdenciário como a legalidade, que corresponde ao juízo de validade e a outra interpretativa ou de ampliação, que versa sobre a eficácia da norma legal.

Para resolver tal conflito pontua Juarez Freitas (1998, p. 116) que a aplicação de precedentes judiciais garante a economicidade, a qual nos parece estar inserida na eficiência, pois além de evitar ilegítimas agressões ao direito que atinge o cidadão, também evita gastos ao erário em desnecessárias discussões judiciais, também evitando a morosidade processual.

Importante citar que não é qualquer decisão do judiciário que é vinculante ao CRPS, principalmente porque não há supremacia do judiciário

com decisões administrativas e que conquanto não nos pareça haver um sistema jurídico de *common law* no processo administrativo previdenciário, em havendo uma originalidade no nosso sistema jurídico, há espaço e necessidade de ampliação de aplicação de precedentes no CRPS.

Como leciona Juarez Freitas (1998, p. 123), o acolhimento das orientações jurisprudenciais iterativas, como fonte material, por excelência do Direito, não faz a Administração Pública deixar de ser zelosa ou independente, mas sim a faz reservar sua energia e vigor para os debates verdadeiramente prioritários.

Bem pontua o supracitado autor que tal medida garante a economicidade, a qual nos parece estar inserida na eficiência, pois além de evitar ilegítimas agressões ao direito que atinge o cidadão, também evita gastos ao erário em desnecessárias discussões judiciais, também evitando a morosidade processual.

Aqui precisamos lembrar que a segurança jurídica não pode ser confundida com a certeza do Direito pois em verdade esta se relaciona com o mínimo de previsibilidade necessário e que o CRPS e o INSS devem "[...] a partir de reiteradas decisões judiciais que reconhecem ou negam direitos, formular os seus precedentes administrativos vinculantes" (Cambi, Aranão, 2018, p. 374).

Assim há uma necessidade de mudança de racionalidade para ampliação de aplicação de precedentes judicias no CRPS, com o devido cuidado de interpretação destes precedentes.

Como solução a tal questão Brum Vaz (2021, p. 304) propõe "uma virada comportamental (atutidinal) e hermenêutica na via administrativa" cujo objetivo é que as decisões sejam de acordo com a realidade. Propõe ainda a utilização de "interpretações menos positivistas, mais razoáveis e aderentes aos princípios constitucionais de proteção social", bem como o "dever legal de esclarecer, subsidiar e conceder o melhor benefício ao segurado".

Assim por mais que se possa defender que o princípio da legalidade seja um limite para aplicação dos precedentes pois aqui nos filiamos ao entendimento (Madureira, 2016, p. 237-238) de que legalidade é juridicidade, pois a juridicidade deve ser empregada como legalidade em sentido mais amplo, em que o conteúdo desta, deve conduzir à vinculação da Administração Pública e de seus agentes, não apenas à lei em sentido formal, mas ao próprio Direito em sua integralidade, nisto incluído não só as regras, mas os princípios insculpidos no texto constitucional.

Quanto a esse tema Gustavo Beirão (2019), conselheiro do CRPS, em sua dissertação de mestrado, defende a necessária aplicação do princípio da juridicidade, para a partir da interpretação do precedente judicial se obter a efetividade do processo administrativo previdenciário. Isso porque a aplicação da legalidade estrita provoca injustiça e afasta as instituições condutoras do processo administrativo previdenciário.

Assim o que se espera é que na busca e amparo pelo CRPS já se saiba, dentro desse sistema de precedentes, qual o resultado se deva esperar do direito que lhe seja apresentado, já que a atuação se dará na subsunção do fato a norma aplicável ao caso.

Aqui trazemos, a nosso sentir, precedentes que em aplicação da eficiência e considerada a sua estabilidade devem ser vinculantes no CRPS.

O primeiro caso seria o da contrariedade entre o entendimento dos incisos V e VI do enunciado 08 da Súmula do CRPS. Aqui vemos contrariedade tanto quanto da previsão do enunciado 577 da Súmula do STJ, no sentido de que é possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentado, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório.

Ainda sobre a questão do enunciado 08 citado é importante citar o voto condutor da Resolução CRPS/MPS n. 12 de 2025 (CRPS, 2025) defende que "o filho do produtor rural poderá ser enquadrado na condição de segurado especial, nos termos do art. 9º, inciso VII, alínea "c", do referido diploma normativo, desde que demonstre participação ativa nas atividades rurais" e que "é imprescindível a juntada de documentos que atestem a atuação efetiva e indispensável do interessado para a subsistência da economia familiar". Ocorre que tal afirmação contrasta com a da ACP citada onde a Des. Federal Vânia Hack de Almeida em seu voto afirma que "[...] seria absurdo exigir daquele que trabalha em situação totalmente irregular prova em nome próprio, vez que dificilmente quem lhe emprega, lhe escraviza ou lhe explora documentaria tal situação".

O segundo exemplo é relacionado a aplicação do Tema Repetitivo STJ 534, em sentido contrário, foi fixada tese no sentido da possibilidade de enquadramento para agente nocivo eletricidade após 05 de março de 1997. Quanto ao tema supracitado há no CRPS decisão em Resolução do Pleno do CRPS n. 40/2020 ratificando as Resoluções n. 08/2016, 53/2018 e 44/2019 a fim de não enquadrar a partir de 05/03/1997 pela exposição do agente mencionado, o que está em contrariedade a um tema pacificado no tribunal.

No mesmo sentido, em relação ao INSS, consta previsão no art. 301 da IN 128/2022 no sentido de que o enquadramento para agente nocivo eletricidade somente será possível até 5 de março de 1997, sendo que no Tema STJ 534 citado, em sentido contrário, foi fixada tese que permite tal reconhecimento.

Neste sentido para além da previsão atual do RICRPS que nos §§ 2º e 3º do art. 109, devem trazer não uma possibilidade, mas um dever de aplicação dos precedentes ali listados, para melhor medida de eficiência e eficácia do direito à justiça social.

Assim nos parece importante a criação pelo CRPS de um núcleo de precedentes qualificados para estudo, debate da já mencionada e necessária uniformização e estabilização jurisprudencial dos entendimentos do CRPS frente aos precedentes judiciais. Tudo isso sempre com o dever de interpretações menos positivistas, mais razoáveis e aderentes aos princípios constitucionais de proteção social e com o dever de se garantir a concessão do melhor benefício ao segurado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme titulamos este artigo, buscamos estudar as recentes alterações e seu papel na contribuição (ou não) para a desjudicialização das causas previdenciárias, aqui chegando às seguintes conclusões de forma sistemática:

- o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) é parte da solução como mecanismo alternativo de desjudicialização das causas previdenciárias isso porque há comprovação de que esta, em regra, decorre de falhas operacionais do INSS, como erros na base de dados (CNIS) e interpretações restritivas que desconsideram princípios constitucionais e entendimentos consolidados;
- chama a atenção o custo médio de um processo judicial de matéria previdenciária em 2016 seria em torno de R$ 3.734,00 enquanto que o custo médio de um processo administrativo seria em cerca de R$ 894.00, desconsiderando em ambos os casos a possibilidade de eventuais recursos;
- observa-se medidas internas e externas que vem contribuindo para uma melhor organização e produção dentro do CRPS por mais que se deva reconhecer que apesar dos pontos positivos, o CRPS tem atuado com "ativismo negativo" onde em atuação (para)legislativa criou barreiras processuais que limitam o direito à ampla defesa;

- a judicialização não é só um problema relacionado às causas as previdenciárias e também está diretamente (e quase endemicamente) ligado a uma cultura da litigiosidade, bem como se percebe que em relação ao PAP há a chamada judicialização de segundo nível a qual ocorre como função primária do Judiciário e ocorre por ativismo negativo, ou seja, busca-se o Judiciário nada mais do que o cumprimento do direito que entende lhe ser devido;
- o CRPS pode e deve atuar junta a causa relacionado ao ponto da judicialização causada quanto aos fatos não reconhecidos, que aqui entendemos como uma omissão ou quanto a ilegalidade de exigência administrativa que extrapola o poder regulamentar, em que o que se busca nada mais é do que o cumprimento do que a norma diz e deveria ser efetivamente aplicado ao caso concreto;
- nos parece importante e necessário a edição de súmulas vinculantes aprovadas pelo Ministro da Previdência para se combater casos de decisões dissonantes entre o CRPS e o INSS;
- o CRPS para além do dever de internalização e aplicação de precedentes qualificados do STF e STJ, para melhor medida de eficiência e eficácia do direito à justiça social, também tem o dever de interpretações menos positivistas, mais razoáveis e aderentes aos princípios constitucionais de proteção social e com o dever de se garantir a concessão do melhor benefício ao segurado.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; SANTOS, Maira Bianca Scavuzzi de Albuquerque; FERNANDES, Ricardo Yamin. Como "escolher" o que vincula? *Revista de Processo,* ano 46, v. 318, ago. 2021.

ARAUJO, Gustavo Beirão. *Processo administrativo previdenciário:* uma análise visando à efetividade. 2019. 222 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

ARAUJO, Maura Feliciano de. *Manual do planejamento previdenciário:* e a concessão do melhor benefício. 2 ed. São Paulo: Lujur Editora, 2022.

BALERA, Wagner. Prefácio – Na vanguarda do direito previdenciários, p. 5-6. *Revista do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS*: Previdência e Justiça, v. 1, n. 1, 2019, Belo Horizonte: RTm, coordenadores Marcelo Fernando Borsio e Fernando Maciel.

BARBOSA, Washington Luís Batista. *Conflitos previdenciários:* medidas extrajudiciais e administrativas. São Paulo: LTr, 2019.

BRASIL. CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/justica-homologou-mais-de-meio-milhao-de-acordos-previdenciarios-ate-outubro-de-2024/. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. CRPS. TESTE. Relator: Conselheiro TESTE da TESTEª JR/CRPS. Disponível em: https://jurisprudenciacrps.dataprev.gov.br/jurisprudencia. Acesso em: X.

CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo,* ano 43, v. 279, maio 2018.

FREITAS, Juarez. Respeito aos precedentes judiciais iterativos pela administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 211, jan./mar. 1998.

JOAQUIM. Rodrigo. *Proteção social e previdenciária nos sistemas de Brasil e Portugal*. Curitiba: Juruá, 2025.

MADUREIRA, Claudio Penedo. Legalidade é juridicidade: notas sobre a (i)legitimidade da aplicação de leis inconstitucionais pela Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,* Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 217-240, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1098.

SAVARIS, José Antonio. Judicialização de políticas públicas e o ajustamento das normas processuais civis às demandas individuais de seguridade social. *REI – Revista Estudos Institucionais,* v. 5, n. 3, p. 1168–1184, 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/382. Acesso em: 1 set. 2024.

SCHUSTER, Diego Henrique. *Direito previdenciário*: para compreender com a prática colada na teoria e sem respostas prontas. Curitiba: Alteridade, 2019.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio Serau. *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais.* São Paulo, LTr, 2015.

SESSÃO DE JULGAMENTO ITINERANTE DO CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – CRPS realizada na OAB/PR, 08 dez. 2025. Podcast. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ONFal83Qt6c. Acesso em: 30 jan. 2026.

STRECK, Lenio Luiz; ABBOUD, Georges. *O que é isto* – o precedente judicial e as súmulas vinculantes? Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo 008.309/2024-8* – Relatório de auditoria. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/253A1428320212. Acesso em: 29 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo 014.283/2021-2* – Relatório de auditoria. Brasília:TCU, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/253A1428320212. Acesso em: 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo 019.644/2024-8* – Relatório de auditoria. Brasília: TCU, 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/253A1428320212. Acesso em: 29 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo 022.354/2017-4* – Relatório de Levantamento. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/processo/2235420174. Acesso em: 10 jun. 2024.

VAZ, Paulo Afonso Brum. *A judicialização dos direitos da seguridade social*. Curitiba: Alteridade, 2021.

16

O AFASTAMENTO DA EMPREGADA GESTANTE DE ATIVIDADES INSALUBRES E A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DA MATERNIDADE: UMA ANÁLISE À LUZ DO ART. 394-A DA CLT E DA ADI 5.938/STF

*Gisele Beraldo de Paiva**

INTRODUÇÃO

O artigo em questão trata da proteção constitucional-social da maternidade e da garantia de emprego da gestante, diante da proibição da realização do trabalho insalubre por toda a gestação até o período de lactação. Trata, ainda, da inovação trazida pela reforma trabalhista quanto à criação de um benefício, denominado de "salário-maternidade", devido pela gestação considerada de risco pelo trabalho em local insalubre, sem a prévia fonte de custeio e discute de quem seria a obrigação do pagamento.

O artigo é composto de 5 seções, sendo que na primeira analisar-se-á a garantia de emprego, à luz da Constituição Federal e a sua correlação com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Na seção 2 tratar-se-á da garantia de emprego da gestante e dos demais direitos previstos a esta categoria de trabalhadora, sempre à luz do que determina a proteção social constitucional.

Já na seção 3, estudar-se-á a reforma trabalhista, introduzida pela Lei n. 13.467/2017 no aspecto da proibição do trabalho da gestante e da

* Mestre em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP); especialista em direito público pela Escola Paulista de Direito (EPD) e pela Faculdade Damásio de Jesus; advogada; professora convidada de direito previdenciário em diversas instituições de especialização *lato sensu* brasileiras e palestrante. E-mail: gisele@giselepaiva.com.br.

lactante em ambiente insalubre, suas discussões e a decisão do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade da redação original do art. 394-A da CLT, dando-se uma amplitude maior à proteção inicialmente prevista.

Na seção 4 há a reflexão a respeito da criação do salário-maternidade, na legislação trabalhista, para a gestação de risco e de quem seria a obrigação de pagamento: empregador ou Estado. Na subseção 4.1, demonstrar-se-á o entendimento dos tribunais a respeito do assunto e na subseção 4.2, realizar-se-á análise crítica de que o benefício devido seria o auxílio por incapacidade temporária, citando situação análoga da aeronauta gestante.

Por fim, na seção 5, tratar-se-á do Projeto de Lei n. 1.974/2021 que traz a figura da licença parentalidade para a situação do afastamento do trabalho insalubre da empregada gestante, deixando claro que é dever do INSS o pagamento da licença, fazendo a sua distinção da recente Lei n. 15.371, de 31 de março de 2026, que alterou o art. 71-B da Lei n. 8.213/91, com vigência a partir de 01/01/2027.

A conclusão do artigo traz uma reflexão sobre de quem seria o dever de arcar com o afastamento da empregada gestante nos casos de proibição de trabalho insalubre, principalmente em face da regra constitucional da contrapartida, prevista para a Seguridade Social (da qual faz parte a Previdência Social), trazendo uma solução solidária: a divisão do encargo entre Estado e empregador.

1. A GARANTIA DE EMPREGO E SUA RAZÃO CONSTITUCIONAL DE EXISTIR:

Para se tratar da garantia de emprego da gestante, é necessário inicialmente entender o motivo da existência constitucional da garantia de emprego.

No Estado Democrático de Direito, instituído pela Magna Carta de 1988, no qual a dignidade da pessoa humana é elencada como fundamento (art. 1º, III, da Constituição Federal), o trabalho é elevado ao nível de direito social (art. 6º, CF), ao lado da previdência social, da proteção à maternidade e à infância, da moradia e de outros.

Há uma forte proteção constitucional ao trabalho, como direito social; sendo que, no art. 7º da Constituição Federal, há a previsão dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais e já no inciso I, o constituinte trouxe a "relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização

compensatória", em atendimento ao art. 23 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que determina que "Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego".

Entende-se que o trabalho é necessário para que o homem tenha o exercício pleno de sua dignidade, pois somente ele é capaz de trazer liberdade para ele.

Para o doutrinador Ingo Wolfgang Sarlet, quando analisa a limitação à atuação estatal e a dignidade da pessoa humana, em sua obra *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal*,

> o princípio da dignidade da pessoa impõe limites à atuação estatal, objetivando impedir que o poder público venha a violar a dignidade pessoal, mas também implica (numa perspectiva que se poderia designar de programática ou impositiva, mas nem por isso destituída de plena eficácia) que o Estado deverá ter como meta permanente, proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos, podendo-se sustentar, na esteira da luminosa proposta de Clèmerson Clève, a necessidade de uma política da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais. Com efeito, de acordo com a lição de Pérez Luño, "a dignidade da pessoa humana constitui não apenas a garantia negativa de que a pessoa não será objeto de ofensas ou humilhações, mas implica também, num sentido positivo, o pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo (Sarlet, 2011).

Ele é necessário também para se garantir o chamado "mínimo existencial", que, para o autor Ricardo Lobo Torres, sem o mínimo necessário à existência, o homem não sobrevive e não tem condição inicial de liberdade.

Por tal razão, verifica-se que a proteção do emprego contra a despedida arbitrária ou sem justa causa tem como finalidade garantir a aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana, por meio da manutenção do trabalho, ou, ao menos, a sua estimulação.

Para o prof. Pedro Paulo Teixeira Manus, em sua obra *Direito do Trabalho, a garantia de emprego*

> Constitui princípio de grande importância no Direito do Trabalho a manutenção do vínculo entre empregado e empregador. O trabalho, além de consistir num dever do cidadão, é um direito que lhe deve ser assegurado, de modo que obtenha meios de subsistência, bem como de uma vida digna, inclusive para sua família (Manus, 2012).

E continua:

> No que interessa ao Direito do Trabalho, o instituto da estabilidade consiste num dos meios eficazes de combate ao desemprego. Num sentido mais amplo, a garantia de emprego também minimiza os efeitos da despedida sem motivo, assim como o aviso-prévio atenua o impacto da ruptura do contrato de trabalho, para ambas as partes (Manus, 2012).

Já para a professora Lygia Maria de Godoy Batista Cavalcanti, em coautoria da obra *Direitos humanos: essência do direito do trabalho,*

> Todos os seres humanos almejam a estabilidade econômica, que representa uma das diversas formas da busca da dignidade do ser humano. Vários são os atos da sociedade, cujo objetivo é a eliminação da insegurança econômica do trabalhador. Exemplos: políticas públicas de emprego; seguro-desemprego; recolocação do desempregado ao mercado de trabalho etc. Então podemos concluir afirmando que a estabilidade econômica é a estabilidade do emprego como fator da subsistência e dignidade do trabalhador (Cavalcanti, 2007).

Neste cenário, tem-se que a garantia de emprego como viés necessário do Estado Democrático de Direito, dentro do qual, se tem, igualmente, a proteção à maternidade e a gestante.

2. DA GARANTIA DE EMPREGO DA GESTANTE: COROLÁRIO CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO SOCIAL À MATERNIDADE E À FAMÍLIA

Desde a Constituição de 1934 se previu a proteção à maternidade, posto que no art. 138, nos incisos "c" e "f" dizia-se que incumbia à União, aos Estados e Municípios, nos termos das leis respectivas: c) amparar a maternidade e a infância e f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a morbidade e a mortalidade infantis.

Mas, como já dito na seção anterior, a proteção à maternidade foi elencada como direito social, com previsão no art. 6º da Constituição Federal, então Carta Cidadã, e, portanto, um direito fundamental.

A nossa Lei Maior atribui à Previdência Social o dever da proteção à maternidade, em especial à gestante, veja-se:

> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória,

> observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:
>
> [...]
>
> II – proteção à maternidade, especialmente à gestante.

Todavia, traz igualmente como direito social do trabalhador urbano e rural, em seu art. 7º, inciso XVIII, a proteção à gestante e sua garantia de emprego, estabelecendo a "licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias".

Por fim, ainda em nível constitucional, a estabilidade da gestante – sendo ampliada, em caso de óbito da gestante, para quem detiver a guarda do filho, pela Lei Complementar n. 146/2014 – é prevista no art. 10, II, "b" dos Atos Constitucionais de Disposições Transitórias:

> Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:
>
> [...]
>
> I – fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:
>
> [...]
>
> b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

Direito este, consagrado pelo Tribunal Superior do Trabalho, na Súmula 244:

> GESTANTE. ESTABILIDADE PROVISÓRIA (redação do item III alterada na sessão do Tribunal Pleno realizada em 14.09.2012) – Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012
>
> I – O desconhecimento do estado gravídico pelo empregador não afasta o direito ao pagamento da indenização decorrente da estabilidade (art. 10, II, "b" do ADCT).
>
> II – A garantia de emprego à gestante só autoriza a reintegração se esta se der durante o período de estabilidade. Do contrário, a garantia restringe-se aos salários e demais direitos correspondentes ao período de estabilidade.
>
> III – A empregada gestante tem direito à estabilidade provisória prevista no art. 10, inciso II, alínea "b", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mesmo na hipótese de admissão mediante contrato por tempo determinado.

Dentro deste cenário, a trabalhadora gestante terá a garantia de emprego desde a confirmação da sua gestação, portanto, até o quinto mês após o parto, sendo que, ao dar à luz, passará a receber o salário-maternidade, benefício este de natureza previdenciária, como forma de lhe garantir a dignidade da pessoa humana, pelo período em que:

1) dependerá do trabalho para sua subsistência e de seu filho; e
2) não poderá trabalhar, para criação da relação simbiótica.[1]

Eis aqui uma das principais garantias constitucionais ao trabalho, embora prevista nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, em razão de não haver edição de lei complementar até os dias atuais, senão para extensão do direito, em caso de óbito, ela visa, dentre outros aspectos, proteger a criança, a família e as novas gerações, além da própria gestante.

Importante frisar que a proteção social à gestante e à maternidade é mais ampla na legislação infraconstitucional, principalmente para obediência ao princípio da garantia da dignidade da pessoa humana, no caso, da gestante.

Citamos, como exemplo, a previsão de intervalos para amamentação, previsto no art. 396 da CLT e a Lei n. 9.799/1999, que alterou o art. 392 da CLT, em seu § 4º e incluindo os incisos I e II, garantindo a transferência de função, após o retorno da licença-maternidade, por questões de saúde, e a dispensa do trabalho para realização de exames, *in verbis*:

> § 4º É garantido à empregada, durante a gravidez, sem prejuízo do salário e demais direitos:
>
> I – Transferência de função, quando as condições de saúde o exigirem, assegurada a retomada da função anteriormente exercida, logo após o retorno ao trabalho;
>
> II – Dispensa do horário de trabalho pelo tempo necessário para a realização de, no mínimo, seis consultas médicas e demais exames complementares.

Assim como a Lei n. 11.770/2008 que instituiu a prorrogação facultativa da licença-maternidade para 180 dias, com contrapartida em incentivo fiscal por meio do programa Empresa-Cidadã, alterando a Lei n. 8.212/91, que trata do plano de custeio da seguridade social.

---

1 Em significado literal, trata-se daquele "que se refere à simbiose, à associação de dois ou mais seres que, embora sejam de espécies diferentes, vivem em conjunto, compartilham vantagens e se caracterizam como um só organismo" Disponível em: https://www.dicio.com.br/simbiotico/. Acesso em: 12 jun. 2024, as 8:36h.

3. A LEI 13.467 DE 2017 E A PROIBIÇÃO DO TRABALHO INSALUBRE DA GESTANTE

Embora seja notório que a proteção social à maternidade deverá sempre ser analisada de forma ampla e à luz do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, questão polêmica trazida à baila foi a reforma trabalhista, traduzida pela Lei n. 13.467/2017, que trouxe a proibição do trabalho insalubre da gestante, pela introdução do art. 394-A:

> Art. 394-A. Sem prejuízo de sua remuneração, nesta incluído o valor do adicional de insalubridade, a empregada deverá ser afastada de
>
> I – Atividades consideradas insalubres em grau máximo, enquanto durar a gestação;
>
> II – Atividades consideradas insalubres em grau médio ou mínimo, quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento durante a gestação;
>
> III – atividades consideradas insalubres em qualquer grau, quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento durante a lactação.

O artigo foi alvo da ação direta de inconstitucionalidade de n. 5.938, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, transitada em julgado em 12/05/2020 e tendo como relator o Ministro Alexandre de Moraes, a qual, por maioria, declarou inconstitucional trechos do citado artigo, assim tendo decidido:

> [...] julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão "quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento", contida nos incisos II e III do art. 394-A da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), inseridos pelo art. 1º da Lei 13.467/2017, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Falaram: pelo *amicus curiae* Confederação Nacional de Saúde – CNS, o Dr. Marcos Vinicius Barros Ottoni; e, pelo *amicus curiae* Central Única dos Trabalhadores – CUT, o Dr. Ricardo Quintas Carneiro. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário 29.05.2019.

O relator entendeu que:

> A previsão de determinar o afastamento automático da mulher gestante do ambiente insalubre, enquanto durar a gestação, somente no caso de insalubridade em grau máximo, em princípio, contraria a jurisprudência da CORTE que tutela os direitos da empregada gestante e lactante, do

> nascituro e do recém-nascido lactente, em quaisquer situações de risco ou gravame à sua saúde e bem-estar. A jurisprudência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, aliás, reconhece a importância da proteção à maternidade e à saúde, como verificado no julgamento do RE 629.053, sob o regime de repercussão geral, cujo entendimento ficou assim firmado: A incidência da estabilidade prevista no art. 10, inciso II, do ADCT somente exige a anterioridade da gravidez à dispensa sem justa causa, independentemente de prévio conhecimento ou comprovação.

Por tal razão, o artigo deve ser interpretado da seguinte forma, afastando de todo e qualquer trabalho insalubre, independentemente do seu grau, a gestante e a lactante, ampliando-se por total a proteção social no meio ambiente de trabalho:

> Art. 394-A. Sem prejuízo de sua remuneração, nesta incluído o valor do adicional de insalubridade, a empregada deverá ser afastada de: (Redação dada pela Lei n. 13.467, de 2017)
>
> I – atividades consideradas insalubres em grau máximo, enquanto durar a gestação; (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017)
>
> II – atividades consideradas insalubres em grau médio ou mínimo, ~~quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento~~ durante a gestação; (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017) (Vide ADIN 5938)
>
> III – atividades consideradas insalubres em qualquer grau, ~~quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento~~ durante a lactação. (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017) (Vide ADIN 5938)

Neste sentido, uma vez confirmada a gestação até o final da lactação, o trabalho em ambiente prejudicial à saúde da gestante e da mãe lactante, resta totalmente proibido.

A partir desta proibição e da garantia ao salário e ao emprego, deverá ser definida a cargo de quem ficará a obrigação do pagamento da licença do trabalho: Estado ou empregador?

4. A PREVISÃO CELETISTA DO "NOVO" SALÁRIO-MATERNIDADE PARA AS GESTANTES EM AMBIENTE INSALUBRE: CONSIDERAÇÃO DE GRAVIDEZ DE RISCO: OBRIGAÇÃO DO EMPREGADOR OU DO ESTADO?

Em atendimento ao art. 394-A, da CLT, criado pela reforma trabalhista e já citado acima, que passou a proibir o trabalho em local insalubre pelas gestantes, como forma de proteção social à sua saúde, de forma

direta, e da família e da criança, de forma indireta, além de atender o comando do valor social do trabalho e da dignidade da pessoa humana; no seu § 3º, criou, para esta situação, um benefício denominado "salário-maternidade" e considerando a gravidez de risco, veja-se:

> § 3º Quando não for possível que a gestante ou a lactante afastada nos termos do *caput* deste artigo exerça suas atividades em local salubre na empresa, a hipótese será considerada como gravidez de risco e ensejará a percepção de salário-maternidade, nos termos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, durante todo o período de afastamento.

E como operacionalizá-lo, vez que o salário-maternidade se trata de benefício previdenciário, no caso da empregada quitado pelo empregador, mas compensado em contribuições sociais devidas à Seguridade Social?

Para o doutrinador Maurício Godinho Delgado, em sua obra *A Reforma Trabalhista no Brasil,* ao citar a criação deste benefício pela legislação trabalhista, indica que o dever de custeio é do Estado:

> naturalmente que esse salário-maternidade, mesmo sendo pago à empregada afastada na folha salarial mensal da empresa empregadora, ficará sob ônus efetivo do INSS, mediante a compensação mensal desse custo, pelo empregador, no conjunto dos recolhimentos previdenciários feitos mensalmente pela empresa (Delgado, 2018).

Seria esta realmente a solução?

Em primeiro lugar, há de se estudar que, segundo o mandamento constitucional previsto no artigo 195, § 5º, não se pode criar benefício da Seguridade Social sem prévia fonte de custeio, denominado de regra da contrapartida: "§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total".

Para este caso, em específico, que se trata de um "novo" benefício, vez que o salário-maternidade tem como fato gerador o parto, a guarda para fins de adoção ou, ainda, a adoção, como se verifica nos arts. 71 e 71-A da Lei n. 8.213/91 e não a gravidez de risco, não se verifica a existência prévia de fonte de custeio.

Então, ao menos, *ab initio,* a criação deste benefício seria inconstitucional por ofensa à regra da contrapartida.

Para o prof. Wagner Balera, em sua obra *A Seguridade Social na Constituição de 1988*,

> A ideia nuclear que todas as pessoas possuem a respeito de um sistema estatal de proteção está associada a uma noção elementar de contabilidade: a noção de caixa. Não é por acaso, parece-nos, que a entidade previdenciária é conhecida em toda a parte – sobretudo pelos mais simples – como a "Caixa".
>
> [...]
>
> Pois é essa regra elementar que se refere o dispositivo expresso no art. 195, § 5º [...].
>
> Pode o legislador criar, majorar ou estender prestações. É próprio, aliás, de suas atribuições. Mas só terão validade constitucional essas providências se houver expressa previsão de fonte de custeio respectiva (Balera, 1989).

E o professor continua: "Dentro dessa ideia, podemos falar numa contrapartida entre contribuições e prestações. Há um quadro constitucionalmente definido e um esquema, ao mesmo nível estabelecido, de custeio".

Neste sentido, o entendimento é de que não pode ser de responsabilidade do Estado, vez que a compensação previdenciária do empregador não é realizada, senão por decisão judicial. E o fundamento principal, é a não alteração da Lei n. 8.213/91 que trata da compensação, veja-se pela redação dos arts. 71 e 72, prevendo a concessão do salário-maternidade tão somente por 120 dias, com início no período entre 28 dias que antecede o parto:

> 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.
>
> [...]
>
> Art. 72. O salário-maternidade para a segurada empregada ou trabalhadora avulsa consistirá numa renda mensal igual a sua remuneração integral.
>
> § 1º Cabe à empresa pagar o salário-maternidade devido à respectiva empregada gestante, efetivando-se a compensação, observado o disposto no art. 248 da Constituição Federal, quando do recolhimento das contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço.

4.1 O novo salário-maternidade das gestantes em ambiente insalubre e o entendimento dos tribunais

Temos aqui um conflito de leis: de um lado, a legislação trabalhista, que proíbe o trabalho insalubre e determina o pagamento do salário-maternidade, na forma da Lei n. 8.213/91, que, no caso da empregada, como

dito acima, é custeado pelo empregador e compensado com o pagamento de seus tributos; e de outro, a legislação previdenciária que não prevê o pagamento do salário-maternidade para o fato gerador "gravidez de risco", bem como não há fonte de custeio previamente criada.

Como se não pode permitir o trabalho, a dúvida que fica é: quem arcará com o ônus do afastamento da gestante em trabalho insalubre? Uma vez ausente previsão legal na norma previdenciária a permitir a ensejada compensação tributária.

Em pesquisa realizada junto aos Tribunais Regionais Federais, podem-se destacar os seguintes entendimentos, reconhecendo o direito ao benefício tido como salário-maternidade em tais situações, autorizando a compensação do pagamento feito pelo empregador em suas contribuições sociais devidas, ou seja, atribuindo ao Estado o ônus deste afastamento:

> TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. REMESSA NECESSÁRIA. SALÁRIO MATERNIDADE. COMPENSAÇÃO. 1. Após a edição da Lei n. 13.467/2017, com a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n. 5938, a gestante empregada, no exercício de atividade insalubre, deve ser afastada de suas atividades habituais e realocada em funções que não ofereçam prejuízo ou risco à sua saúde. 2. Nos casos em que não seja possível realocar a empregada gestante em local salubre, a gravidez será considerada de risco e a funcionária encaminhada para percebimento do salário-maternidade (artigo 394-A, § 3º, da CLT). 3. Deve ser reconhecido o direito à compensação do salário-maternidade custeado pelo empregador à empregada gestante, desde o seu afastamento. (TRF-4 – Remessa Necessária Cível: 50238959220204047100, Relator: Alexandre Rossato da Silva Ávila, Data de Julgamento: 15/03/2022, Segunda Turma).

E, ainda, quanto ao ambiente insalubre por conta da pandemia do Coronavírus e a equiparação da Lei n. 14.151/2021 com o art. 394-A da CLT:

> TRIBUTÁRIO. JULGAMENTO NA FORMA DO ART. 942 CPC. EMPREGADAS GESTANTES AFASTADAS POR FORÇA DA LEI 14.151/2021. RESPONSABILIDADE PELO SALÁRIO. PROTEÇÃO DA MATERNIDADE PELA SEGURIDADE SOCIAL. ENQUADRAMENTO COMO SALÁRIO MATERNIDADE. 1. A Lei 14.151/2021 é omissa quanto à responsabilidade pelo pagamento da remuneração da gestante que, afastada de suas atividades presenciais, esteja impossibilitada de exercer suas tarefas de forma remota. 2. A ordem constitucional estabelece expressamente a proteção da

> maternidade pela Seguridade Social (art. 201, II), razão pela qual os ônus financeiros decorrentes do afastamento em questão devem ser suportados pela coletividade, e não pelo empregador. 3. É compatível com o ordenamento jurídico o enquadramento como salário maternidade dos valores pagos às trabalhadoras afastadas durante o período de emergência, sendo possível que as respectivas remunerações sejam compensadas, forte no art. 72, § 1º, da Lei 8.213/1991 (TRF-4, Ac: 50011823420224047204-SC, Relator: Rômulo Pizzolatti, Data de Julgamento: 06/10/2022, Segunda Turma).

Veja-se que a solução apresentada é jurisdicional, necessitando do ingresso com ação própria, para que o empregador tenha direito à compensação de tais valores pagos; não havendo, até o momento, regramento legal expresso que permita a compensação de forma administrativa.

4.2 A gravidez de risco e o afastamento para percepção de auxílio por incapacidade temporária: será que a solução não poderia ser esta?

A situação criada pelo art. 394-A, da CLT que visa proteger a saúde da gestante e do nascituro, talvez guarde melhor proporção legal com o afastamento para recebimento do auxílio por incapacidade temporária, previsto no art. 59 da Lei n. 8.213/91, cujo fato gerador é a existência de incapacidade total e temporária para o trabalho; pois o salário-maternidade tem fato gerador diverso e objetivo: o parto.

Cediço é que não se trata de incapacidade real, mas também não se trata de parto, sendo que, parece ser o termo legal "gravidez de risco" mais próximo do conceito de incapacidade para o trabalho – ao menos preventiva – do que de parto.

O que se pretende dizer é que o fato gerador é garantir a integridade da saúde, sendo legítima, salvo melhor juízo, a equiparação ao auxílio por incapacidade temporária, de forma preventiva.

A Lei n. 8.213/91 (alterada pela Lei n. 13.135/2015), em seu art. 26, inciso II, prevê a concessão de auxílio por incapacidade temporária, inclusive sem carência (período mínimo obrigatório de pagamento de contribuição social ou realização de trabalho) em situações indeterminadas, mas que "confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado", o que pode ser utilizado como fundamento legal para o caso em discussão.

Em casos semelhantes, já se decidiu, em sede coletiva, pela concessão de auxílio por incapacidade temporária, sendo pago diretamente pelo INSS, evitando custo pelo empregador.

A discussão se deu em face da classe laborativa das aeronautas, cuja gravidez é considerada de risco pelo exercício de sua atividade. O Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC n. 67 – ANAC, na Subparte E – Requisitos Psicofísicos – Classe Médica 1, no item 67.73 (d) dispõe que:

> A gravidez, durante seu curso, é motivo de incapacidade para exercício da atividade aérea, ficando automaticamente cancelada a validade do CCF. Depois do término da gravidez, a inspecionanda só poderá retornar às suas atividades normais após submeter-se à perícia médica específica numa JES.

Por esta razão, é o que no caso das aeronautas gestantes, em vista do mandado de segurança coletivo de n. 1010661-45.2017.4.01.3400/DF, o INSS foi obrigado a afastar do trabalho todas as gestantes aeronautas até o parto, por se tratar de gravidez de risco, esta revelada exclusivamente pelo exercício do trabalho. Veja-se o julgado abaixo sobre o tema:

> DIREITO PREVIDENCIÁRIO. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA AERONAUTA GESTANTE. BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-DOENÇA. PRESENTES OS REQUISITOS NECESSÁRIOS À SUA CONCESSÃO. – Trata a ação de mandado de segurança impetrada com o escopo de determinar que a autoridade impetrada conceda à impetrante, comissária de bordo, no período de gestação da qual decorreria incapacidade para o exercício da atividade aérea, o benefício de auxílio-doença – O Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC n. 67 – ANAC, na Subparte E – Requisitos Psicofísicos – Classe Médica 1, no item 67.73 (d) dispõe que: A gravidez, durante seu curso, é motivo de incapacidade para exercício da atividade aérea, ficando automaticamente cancelada a validade do CCF. Depois do término da gravidez, a inspecionanda só poderá retornar às suas atividades normais após submeter-se à perícia médica específica numa JES. (g.n.)" – **Conquanto a gravidez não seja uma doença profissional ou um acidente, diante da incapacidade para o exercício da atividade laborativa, tendo em vista a proibição da aeronauta gestante em voar, de acordo com a Convenção Coletiva de Trabalho e as normas que regulamentam a matéria, está-se diante de situação excepcional e temporária que autoriza a concessão do benefício de auxílio-doença com esteio na parte final do inciso II do art. 26 da Lei n. 8.231/91 e no art. 201, II, da Constituição da República, que exige especial proteção à gestante** – Nesse sentido foi decisão liminar de Mandado de Segurança Coletivo de n. 1010661-45.2017.4.01.3400/DF) impetrado no Distrito Federal, a que o próprio site do INSS faz, atualmente, referência, indicando que para tais casos não haverá realização de perícia médica – O benefício deve ser limitado ao teto da Previdência Social (pois esse benefício não

possui regramento diferenciado relacionado à manutenção de remuneração , tal como ocorre com o salário-maternidade [art. 71-B, § 2º e 72 da Lei 8.213/91]) e, portanto, para aquelas gestantes aeronautas que recebem valor superior ao teto, a concessão do auxílio-doença na situação em análise deve ser calculado pelo INSS, limitado ao teto – Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos do art. 25 da Lei 12.016/2009 – Apelação e remessa oficial desprovidas." (TRF-3 – ApReeNec: 50018147120174036102 SP, Relator: Gilberto Rodrigues Jordan, Data de Julgamento: 07/03/2019, 9ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema Data: 19/03/2019). (grifos nossos).

Para esta situação, o portal "gov.br" já foi alterado a fim de recepcionar os pedidos das aeronautas gestantes, direcionando ao INSS:[2]

Recentemente, houve também a introdução da gestação de alto risco na lista de benefícios por incapacidade que independem de carência, pela Portaria MPS/MS n. 15, de 3 de julho de 2026, o que reforça a discussão da proteção social ampliada à gestante.

5. O FUTURO LEGAL PARA O AFASTAMENTO DA EMPREGADA GESTANTE DO AMBIENTE INSALUBRE: O PROJETO DE LEI N. 1.974/2021 E A OBRIGAÇÃO ESTATAL

O Projeto de Lei de n. 1.974/2021, que dispõe sobre o instituto da Parentalidade em todo Território Nacional e altera as Leis ns. 5.452, de 1º

2 Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-auxilio-doenca-da-aeronauta-gestante. Acesso em: 23 ago. 2026, as 20:50h.

de Maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), 8.112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores), 8.212/1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social), 8.213/1991 (Regime Geral da Previdência Social) e 11.770/2008 (Empresa Cidadã), que atualmente aguarda decisão para pedido de audiência pública realizado pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF), criou a "licença-parental", em seu art. 2º, destinado à pessoa que exerça a "atividade parental" em face da criança ou adolescente, devido pelo período de 180 dias.

Sendo assim definido "A licença parental consiste na ausência obrigatória do trabalho pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data do nascimento da criança dependente de seus cuidados, sem prejuízo de emprego ou salário", neste período, haverá o pagamento, diretamente pelo INSS, do benefício chamado de "salário-parentalidade", previsto no art. 3º:

> Art. 3º O salário parentalidade é o benefício custeado pela Previdência Social pago a quem possua vínculo de parentalidade com a criança recém-nascida.
>
> § 1º O benefício do salário parentalidade tem duração de 180 (cento e oitenta) dias a contar do dia do nascimento da criança dependente de seus cuidados.

Como garantia de proteção à gestante, o art. 11, § 3º, do citado projeto de lei, estendeu o benefício de salário-parentalidade para as situações de gravidez de risco, de forma expressa:

> Art. 11. O § 3º do art. 394-A da Lei 5.452, de 1 de Maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> Quando não for possível que a gestante ou a lactante afastada nos termos do caput deste artigo exerça suas atividades em local salubre na empresa, a hipótese será considerada como gravidez de risco e ensejará a percepção de salário parentalidade, nos termos da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, durante todo o período de afastamento.

Importante destacar que este projeto de lei se diferencia da Lei n. 15.371, de 31 de março de 2026 (com início de vigência em 01 de janeiro de 2027), que alterou a redação do art. 71-B da Lei n. 8.213/91, ampliando o benefício ali previsto para a "pessoa que assumir legalmente as responsabilidades parentais", razão pela qual passou a ser denominado de licença parentalidade, todavia, a alteração traz como fato gerador o óbito da segurada ou do segurado que fazia jus ao salário-maternidade ou

paternidade (também inovação da Lei n. 15.371-2026) e a existência de um terceiro que assuma as responsabilidades pelo nascimento da criança, ou seja, não se fala em benefício para o caso de afastamento da atividade laborativa insalubre.

Se o projeto de lei, citado alhures, for aprovado, definitivamente se transferirá para o Estado, de forma incontroversa, o pagamento do benefício em situações de gravidez de risco, restando, apenas e mais uma vez, a discussão quanto à criação de fonte de custeio prévia, já que o projeto não traz.

5. CONCLUSÃO

Não pairam dúvidas a respeito de ser ampla a proteção social à gestante e à maternidade, como imperativo constitucional da dignidade da pessoa humana.

O trabalho, como valor social, deve ser equalizado para preservar a saúde da gestante, do nascituro e da lactante, mantendo-a afastada de todo e qualquer trabalho insalubre, nos termos já decididos pela nossa Corte Maior, ratificando o art. 394-A da CLT.

Ocorre que, ao criar o afastamento, caberia ao legislador, dentro dos ditames constitucionais, dar a solução efetiva de proteção ao emprego, ou seja, determinar a quem compete o pagamento do afastamento e, no caso do Estado, criar a fonte de custeio correspondente.

Talvez ter criado a figura do salário-maternidade não tenha sido uma decisão acertada, uma vez que o auxílio por incapacidade temporária, como benefício previdenciário que é, de proteção à incapacidade, seja mais direcionado à questão.

De qualquer forma, como mencionado alhures, há de ser criada a fonte de custeio prévia, pois se trata de um novo benefício, diverso do fato gerador seja do salário-maternidade, seja do auxílio por incapacidade temporária, hoje previstos na Lei 8.213/91, a quem compete a criação e a manutenção dos benefícios previdenciários, em face do princípio constitucional da distributividade e da seletividade, aplicável à Seguridade Social.

Assim, para que não haja ofensa à regra constitucional da contrapartida, do art. 195, § 5º, da CF, necessária seria a previsão da fonte pagadora deste benefício.

Por fim, ainda que se fale na aprovação do Projeto de Lei n. 1.974/2021, com a criação da licença e do salário-parentalidade como forma de solução

para a questão, abarcando a hipótese da gestante em meio ambiente insalubre e a obrigatoriedade do seu afastamento, igualmente não há previsão de fonte de custeio, mantendo-se esta inconstitucionalidade aqui levantada.

Neste contexto, a solução proposta seria a repartição da responsabilidade, principalmente em face do princípio constitucional da solidariedade que rege a Seguridade Social, no art. 194 da Constituição Federal, sendo necessário ratificar que o salário-maternidade não se trata de um benefício trabalhista e sim previdenciário, previsto no título "Da ordem social", no capítulo da "Previdência Social", no art. 201, II.

A solução visa não prejudicar a empregada gestante, que por vezes vê o seu direito de afastamento negado por conta de resistência do empregador (que não tem mecanismo administrativo de compensação, sendo necessário ingressar com ação judicial), de forma a não prejudicar também o empregador, não sendo razoável atribuir a ele tal ônus, mas também para não ofender os princípios constitucionais que regem a Seguridade Social, não se podendo ignorar a regra da contrapartida.

REFERÊNCIAS

ANAC. *Regulamento Brasileiro da Aviação Civil n. 67*. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/rbha-e-rbac/rbac/rbac-67/@@display-file/arquivo_norma/RBAC67EMD05.pdf. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:24h.

BALERA, Wagner. *A seguridade social na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 1.974, de 26 de maio de 2021*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2284867. Acesso em: 23 ago. 2026, as 21:02h.

BRASIL. Constituição 1998. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: https://w https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2026, as 17:49h.

BRASIL. *Decreto-lei 5.452, de 01 de maio de 1943*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:11h:

BRASIL. *Lei 11.770, de 09 de setembro de 2008*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:15h.

BRASIL. *Lei 13.135, de 17 de junho de 2015*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:18h:

BRASIL. *Lei 13.407, de 13 de julho de 2017*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:16h:

BRASIL. *Lei 14.151, de 12 de maio de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14151.htm. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:16h.

BRASIL. *Lei 15.371, de 31 de março de 2026*. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-15.371-de-31-de-marco-de-2026-697067576. Acesso em: 23 ago. 2026, as 21:05h.

BRASIL. *Lei 9.799, de 26 de maio de 1999*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9799.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.799%2C%20DE%2026%20DE%20MAIO%20DE%201999.&text=Insere%20na%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20das%20Leis,trabalho%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:13h.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:09h.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5.938*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341223346&ext=.pdf. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:26h.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *AC: 50011823420224047204*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trt-6/1437159290/inteiro-teor-1437159306. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:27h.

CAVALCANTI, Lygia Maria de Godoy Batista. A dignidade da pessoa humana como norma principiológica de aplicação no direito do trabalho. *In:* SILVA, Alessandro da; MAIOR, Jorge Luiz Souto; FELIPPE, Kenarik Boujikian; SEMER, Marcelo (org.). *Direitos humanos:* essência do direito do trabalho. São Paulo: LTr, 2007.

DELGADO, Maurício Godinho. *A reforma trabalhista no Brasil*: com os comentários à Lei n. 13.467/2017. São Paulo, LTr, 2018.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. *Direito do trabalho*. São Paulo: Atlas, 2012.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: 1948.

PORTAL GOV.COM. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-auxilio-doenca-da-aeronauta-gestante. Acesso em: 23 ago. 2026, as 20:48h.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 23 ago. 2026, as 18:22h.

PRONI, Thaissa Tamarindo da Rocha Weishaupt. *Proteção constitucional à maternidade no Brasil:* um caso de expansão da garantia legal. 2012. Dissertação (Mestrado) – Direito do trabalho na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Orientador: Prof. Dr. Antônio Rodrigues de Freitas Junior.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

17

DA TERRA AO DADO: PREVIDÊNCIA RURAL E TECNOLOGIA NA PROVA DA ATIVIDADE RURAL

*Jane Lucia Wilhelm Berwanger**

1. INTRODUÇÃO

Há vinte e cinco anos atuo como advogada dedicada aos benefícios rurais. Sou filha de trabalhadores rurais, tendo sido, eu mesma, trabalhadora rural antes de ser advogada, e é a partir desse lugar que escrevo este artigo, na posição de quem conhece a terra tanto quanto conhece o processo administrativo e o processo judicial. Ao longo de duas décadas como professora de Direito Previdenciário, orientando mestrandos, doutorandos e lecionando para milhares de advogados que atuam nesse tema em todo o país, uma constatação se impôs com força cada vez maior: a Previdência Rural brasileira está deixando de ser apenas uma questão de prova documental estática (bloco de produtor, documentos da terra, contratos) para se tornar também uma questão de dado, de sistema, de algoritmo e de conectividade.

Essa mudança não ocorre isoladamente, nem é neutra. Ao mesmo tempo em que a tecnologia amplia as fontes de prova disponíveis ao segurado especial, ela impõe novas exigências de letramento digital a uma população que, historicamente, foi mantida à margem do acesso à tecnologia. E, para tornar o cenário ainda mais desafiador, essa transição

* Advogada há 25 anos, com atuação dedicada aos benefícios previdenciários rurais. Professora de Direito Previdenciário há 20 anos. Mestre e Doutora em Direito Previdenciário. Autora de diversas obras de Direito Previdenciário Rural, entre elas *Previdência Rural – Inclusão Social* e *Segurado Especial – O Conceito Jurídico para Além da Sobrevivência Individual*. Ex-Presidente e atual Diretora de Atuação Judicial do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Sócia-fundadora do escritório Berwanger Advogados.

digital ocorre em um campo brasileiro cada vez mais sujeito a eventos climáticos extremos (como secas, enchentes e geadas fora de época), que atingem diretamente a própria capacidade de produzir e conservar prova da atividade rural, seja ela física ou digital.

E enquanto o debate acaba levando, quase sempre, a discussões sobre a preocupação com o futuro, especialmente no que diz respeito à proteção ambiental (Luhmann, p. 42), aqueles afetados no presente por estas intempéries climáticas podem ter consequências imediatas irremediáveis, dentre elas, a perda da documentação que o INSS pode reputar, décadas adiante, como imprescindível para comprovar a atividade rural exercida por homens e mulheres que sofrem o risco de ver seu trabalho invisibilizado e levado pela água.

O objetivo deste artigo é examinar essa dupla transformação. Na primeira parte, revisito os fundamentos da Previdência Rural brasileira e a categoria do segurado especial, à luz da minha própria produção doutrinária e da jurisprudência mais recente. Na segunda parte, analiso a transformação digital da prova rural (nomeadamente, o Meu INSS, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), as notas fiscais eletrônicas, o georreferenciamento e as redes sociais como novas fontes de prova), tecendo, ainda que brevemente, considerações sobre o modo como a crise climática interfere nessa produção probatória. Na terceira parte, discuto o uso crescente de inteligência artificial tanto pela Previdência quanto pela advocacia, e os riscos éticos que esse uso impõe. Por fim, apresento minhas considerações finais sobre o papel do advogado previdenciarista rural no cenário que se desenha para os próximos anos.

2. A PREVIDÊNCIA RURAL BRASILEIRA E A CATEGORIA DO SEGURADO ESPECIAL

A Constituição Federal de 1988 foi o marco que rompeu com décadas de tratamento previdenciário desigual entre trabalhadores urbanos e rurais no Brasil. Como venho sustentando desde a primeira edição de *Previdência Rural – Inclusão Social* (Berwanger, 2022), a proteção constitucional para o homem e a mulher do campo, a redução da idade mínima para aposentadoria rural e a dispensa de carência contributiva mensal para o segurado especial não integram uma política pública de combate à pobreza e ao êxodo rural, e são instrumentos de reconhecimento da dignidade de quem sustenta, com o próprio trabalho, a segurança alimentar do país.

O trabalhador rural foi, com isso, trazido para o guarda-chuva da proteção previdenciária, à luz do próprio objetivo da seguridade social, que é "proporcionar, a todos, a melhoria da respectiva condição social" (Balera, 2016, p. 37), a fim de lhe garantir direitos básicos que devem ser estendidos a todos, "independentemente do pertencimento a qualquer categoria profissional" (Serau Junior, 2010, p. 37).

O art. 195, § 8º, da Constituição Federal e o art. 11, VII, da Lei n. 8.213/1991 definem o segurado especial como a pessoa física que exerce atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar: o produtor rural, o pescador artesanal, o seringueiro, o extrativista vegetal e os membros do grupo familiar que trabalham sem o auxílio de empregados permanentes, explorando área de até quatro módulos fiscais.

Essa categoria contribui de forma indireta, mediante alíquota sobre a comercialização da produção, e tem acesso a benefícios, em regra, no valor de um salário mínimo (aposentadoria por idade, salário-maternidade, benefícios por incapacidade, pensão por morte, auxílio-reclusão e auxílio-acidente), além da diferença na idade mínima de aposentadoria (55 anos para a mulher e 60 anos para o homem), em reconhecimento ao desgaste provocado pelo trabalho no campo desde cedo (Berwanger, 2025a).

Quando as condições da economia familiar deixam de estar presentes, pela contratação de empregados permanentes, pela exploração de área superior ao limite legal ou pela cessão da terra a terceiros, o produtor rural migra para a categoria de contribuinte individual, com regras de contribuição direta e mensal.

Sustento que esse conceito não pode ser lido de forma restritiva, como se o regime de economia familiar exigisse produção estritamente de subsistência, sem qualquer comercialização de excedente (Berwanger, 2015).

Essa leitura, generosa o suficiente para acolher a realidade do pequeno produtor brasileiro (que vende o que produz, para sobreviver ou se desenvolver), foi expressamente incorporada pela Turma Nacional de Uniformização (TNU) em 2025, ao reafirmar que a venda de excedente de produção, por si só, não descaracteriza a condição de segurado especial, tampouco o uso de maquinário compatível com a economia familiar (Berwanger, 2025b).

Essa mesma lógica de leitura substancial, e não meramente formal, orienta minha análise sobre as hipóteses de descaracterização do segurado especial: vínculo urbano incompatível, exploração de área superior a quatro módulos fiscais, participação em outro regime previdenciário,

cessão de mais da metade da terra em parceria, meação ou comodato, arrendamento, participação em sociedade empresária fora dos parâmetros legais, atividade turística acima do limite permitido, contratação de mão de obra além do autorizado e recebimento de benefícios previdenciários em valor superior ao salário mínimo (Berwanger, 2026a). Nenhuma dessas hipóteses deve ser aplicada de modo automático ou puramente matemático.

A jurisprudência confirma que o tamanho da propriedade, isoladamente, não é suficiente para afastar o regime de economia familiar quando os demais requisitos legais estão comprovados; é necessário, sempre, avaliar o caso concreto, a coerência da narrativa documental e a realidade vivida pela família rural.

Também nessa direção, a Lei n. 15.072, de 26 de dezembro de 2024, corrigiu uma distorção que, na minha avaliação, sempre foi um "grande equívoco de interpretação" do INSS: o indeferimento de benefícios de segurados especiais que atuavam como conselheiros ou simples associados de cooperativas de crédito, de eletrificação rural ou de habitação (Berwanger, 2025c). Em mais de 450 municípios brasileiros, a cooperativa de crédito é a única instituição financeira disponível, e, ainda assim, agricultores tinham seus benefícios negados por serem associados a ela. A nova lei, ao alterar as Leis n. 8.212/1991 e n. 8.213/1991, restabeleceu a coerência entre a vida real do produtor rural brasileiro e a norma previdenciária que deveria protegê-lo.

Nota-se, portanto, um conjunto de normas que vêm buscando a inclusão dos segurados especiais, apesar de haver quem reduza esses trabalhadores à condição de pobreza e miserabilidade, para que possam ter o enquadramento previdenciário.

Enfatizo, inclusive, o termo "previdenciário", já que ainda há quem insista em entender que os benefícios dos trabalhadores rurais teriam "natureza assistencial". Seja pela contribuição indireta referida acima, seja pela própria colocação deste direito na Constituição Federal, não há fundamento jurídico para classificar o segurado social dentro de uma espécie de assistência social.

O agricultor familiar é segurado obrigatório da Previdência Social, que por sua vez é o "subsistema da seguridade social responsável pelo atendimento das demandas daqueles que se afastam do trabalho, voluntariamente ou por necessidade" (Ibrahim, 2011, p. 27), e para acessar estes benefícios não lhe deve ser exigida qualquer espécie de prova de pobreza afeita a benefícios assistenciais como o de prestação continuada.

3. TECNOLOGIA, PROVA RURAL E A INTERFERÊNCIA DA CRISE CLIMÁTICA

É neste ponto que a doutrina tradicional do segurado especial encontra o seu maior desafio contemporâneo: a transformação digital da Previdência Social brasileira está mudando profundamente a forma como a prova rural é produzida, analisada e julgada, e faz isso justamente em um momento em que o campo brasileiro convive com uma frequência crescente de eventos climáticos extremos.

A digitalização do INSS, que é divulgada pela própria autarquia como responsável por trazer mais agilidade e segurança (INSS, 2020), avançou por marcos sucessivos: a criação do canal Meu INSS; a digitalização de documentos; a instituição do processo administrativo digital e, mais recentemente, a análise automatizada de determinados benefícios que foi, inclusive, objeto de auditoria do TNU neste ano (TCU, 2026). Ao final desta auditoria, vale dizer, o TNU deu um prazo de 180 dias para ajustar o sistema de concessão automática para melhorar o acesso dos segurados ao melhor benefício (O Globo, 2026).

Para o segurado especial, essa mudança tem duas faces. Antes, a prova documental era escassa e a instrução do processo dependia fortemente de prova testemunhal. Hoje, cresce o volume de registros digitais, aumenta o cruzamento de bases de dados e a rastreabilidade das atividades é ampliada; estas novas ferramentas, se bem compreendidas, podem fortalecer a posição do segurado; em contrapartida, se mal interpretadas pelo sistema, podem também prejudicá-lo significativamente.

O Estado brasileiro hoje opera diversas bases de dados integradas que dialogam, direta ou indiretamente, com a Previdência Rural: o CNIS, o Cadastro da Agricultura Familiar (CAF, que substituiu a antiga Declaração de Aptidão ao Pronaf, a DAP), o Cadastro Único, Cadastro de Imóveis na Receita Federal e as notas fiscais eletrônicas.

O CNIS passou a incorporar informações cada vez mais detalhadas (vínculos urbanos, contribuições, benefícios recebidos e, mais recentemente, registros de atividade rural), de modo que erros ou registros indevidos nessa base podem prejudicar seriamente o segurado, tornando indispensável que o advogado confira o CNIS antes mesmo do primeiro atendimento (Berwanger, 2026a).

O CAF, que passou por uma atualização em março do ano passado chamada "CAF 3.0" (Senar, 2025), registra composição familiar, atividade agrícola, renda e área explorada, tornando-se informação cada vez mais

relevante para comprovar a condição de segurado especial, ou, se mal preenchido, para comprometer esta comprovação.

As notas fiscais eletrônicas de comercialização rural passam a gerar registros digitais, histórico de produção e rastreabilidade econômica que podem reforçar a prova da atividade rural, mas que também podem se voltar contra o segurado quando incompatíveis com a narrativa apresentada.

Novas fontes de prova se somam a essa transformação: registros de cooperativas, sistemas agrícolas de gestão, registros bancários rurais e aplicativos de manejo de produção. Até mesmo as redes sociais passaram a integrar o repertório probatório: postagens que demonstram atividade agrícola, produção rural e rotina de trabalho podem reforçar o contexto probatório do segurado. Em sentido inverso, fotos e vídeos também podem comprometer a qualidade de segurado especial quando revelam uma suposta incompatibilidade com o regime de economia familiar, além de serem muitas vezes interpretadas de forma discriminatória.

O georreferenciamento e a geolocalização, tecnologias de localização que permitem demonstrar presença em determinada área rural ou exploração de determinada terra, também já vêm sendo utilizados em processos judiciais como elementos de prova.

Esse mesmo movimento de digitalização alcançou, de forma direta, um dos documentos mais sensíveis da instrução processual rural: a autodeclaração do segurado especial. Já me manifestei publicamente contra a exigência de autodeclaração exclusivamente em meio eletrônico, sustentando que essa exigência, sem alternativas de acesso presencial ou assistido, pode se converter em barreira de exclusão digital para trabalhadores rurais que, por idade, escolaridade ou localização geográfica, não têm condições de preencher formulários eletrônicos complexos (Berwanger, 2023b). Se até mesmo nós, advogados, nos vemos diante de dificuldades no preenchimento da versão eletrônica (seja por incompatibilidades entre os campos limitados e a vida real do segurado; seja pelas constantes instabilidades sistêmicas), o que se dirá de agricultores que têm pouco (quando têm) contato com a tecnologia.

Da mesma forma, a exigência de cadastro biométrico para requerimento de benefícios previdenciários e assistenciais, instituída para requerimentos a partir de 21 de novembro de 2025 (com exceções para maiores de 80 anos, migrantes, refugiados, pessoas com dificuldade de locomoção e moradores de localidades de difícil acesso), ilustra bem esse dilema: a tecnologia aumenta a segurança contra fraudes, mas, se aplicada sem

sensibilidade às condições de acesso do interior do país, pode excluir justamente quem mais precisa de proteção (Berwanger, 2026b).

A exigência do cadastro biométrico, inclusive, foi ampliada na metade do ano de 2026 (G1, 2026), ocasião em que o MPF chegou a recomendar a dispensa temporária do cadastro biométrico para depois das eleições deste ano (Conjur, 2026).

Também a chamada "prova de vida" do INSS já é, há alguns anos, majoritariamente feita por cruzamento eletrônico de dados entre diferentes bases governamentais e privadas, dispensando o comparecimento físico do beneficiário em grande parte dos casos, o que se mostra como um bom exemplo de que a tecnologia, quando bem calibrada, pode reduzir o ônus burocrático sobre populações vulneráveis, incluindo idosos do meio rural com dificuldade de locomoção.

É exatamente sobre essa base documental cada vez mais digital que a crise climática incide, ainda que o tema mereça, aqui, apenas um registro pontual.

Benefícios previdenciários rurais cumprem uma função que vai muito além da renda mensal: representam "um valor fixo mensal em comparação com o valor incerto decorrente da produção" (Berwanger, 2025d), funcionando como estabilizador social diante da imprevisibilidade da natureza, o que os torna ainda mais essenciais quando secas, geadas ou enchentes atingem a lavoura.

O problema é que esses mesmos eventos comprometem justamente a prova de que a atividade rural existiu: enchentes destroem documentos físicos guardados na propriedade, e a seca prolongada interrompe a produção, impedindo a emissão da própria nota fiscal que, tradicionalmente, serve de prova ao INSS; afinal, não há nota de produtor de uma safra que não existiu (Berwanger, 2025d).

O fenômeno El Niño, que voltou ao radar meteorológico do Rio Grande do Sul e se estende pelo Brasil e que já provocou alagamentos de proporção histórica em anos recentes e tornados agora em 2026 (CNN Brasil, 2026), exige da advocacia previdenciária rural um cuidado redobrado com a prova documental (Berwanger, 2026c).

A digitalização, nesse contexto específico, tem uma face potencialmente positiva: registros mantidos em bases governamentais na nuvem (CNIS, CAF, notas fiscais eletrônicas) não se perdem com essa mesma facilidade que um bloco de produtor guardado em uma gaveta atingida pela água. Não há como negar, a digitalização da prova pode servir como uma proteção a favor dos segurados especiais.

Apesar disso, essa vantagem tem um limite muito claro: se a atividade foi interrompida pelo próprio evento climático, o dado digital simplesmente não existirá para aquele período, e essa ausência não pode ser lida pelo sistema como ausência de atividade rural. O segurado seria duplamente penalizado, com a atividade interrompida pelo evento climático, e a sua aposentadoria postergada ou negada exatamente pela invisibilização dessa atividade nos sistemas governamentais.

Daí a defesa que já fiz publicamente: a análise administrativa e judicial precisa incorporar critérios de flexibilização documental compatíveis com a instabilidade agrícola provocada pelo clima. Tudo, claro, sempre dentro da legalidade, mas, ao mesmo tempo, sem exigir do trabalhador rural atingido por uma catástrofe climática esse mesmo padrão probatório – físico ou digital – que se exigiria em um ano de safra regular (Berwanger, 2025d). O Direito, neste ponto, precisa se amoldar à realidade e ajustar a expectativa probatória diante do contexto do agricultor.

A prova rural, insisto, não é mera pilha de documentos, físicos ou eletrônicos: é uma narrativa documental coerente, capaz de responder quem é o trabalhador, por quanto tempo exerceu a atividade rural, qual a composição familiar e como se deu a produção, mesmo quando parte dessa história foi interrompida por uma seca ou apagada por uma enchente (Berwanger, 2026c). Os impactos econômicos das enchentes, como evidenciado pela diminuição da produção de grãos aqui em solo gaúcho em 2024 (IBGE, 2025).

O risco central dessa transformação, contudo, não desaparece com a boa vontade interpretativa: dados incorretos, registros incompletos e interpretações equivocadas por parte do sistema do INSS podem gerar indeferimentos indevidos. Cabe ao advogado previdenciarista rural, mais do que nunca, saber interpretar tecnicamente esses dados e as lacunas neles existentes, e não apenas os reunir.

Os advogados, e os demais operadores do direito, têm um importante papel neste sentido, para que a história do agricultor familiar possa ser contada sem a exigência de uma prova impossível, para pintar um cenário coerente da realidade do segurado (por exemplo, com a prova testemunhal) quando a prova for mais escassa.

4. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA PREVIDÊNCIA

Sistemas de inteligência artificial já vêm sendo empregados pela administração previdenciária para triagem de requerimentos, análise de documentos e identificação de inconsistências. Parte dos processos já

passa por análise automatizada, o que pode significar maior velocidade, mas também, como tenho alertado, decisões padronizadas e, por vezes, infelizmente equivocadas.

O modelo automatizado, construído a partir de padrões estatísticos, frequentemente não compreende a informalidade estrutural do trabalho rural, a dinâmica própria da economia familiar e as peculiaridades do regime do segurado especial, tampouco as lacunas documentais provocadas por um ano de safra perdida.

É justamente aí que o advogado ganha papel ainda mais relevante: interpretar dados, contextualizar a prova e demonstrar, com argumentação técnica, a realidade do trabalho no campo que um algoritmo, por definição, não vivencia.

A inteligência artificial, no entanto, não é uma ameaça a ser evitada pela advocacia. Pelo contrário, é uma ferramenta a ser dominada com parcimônia e, logicamente, com ética.

As ferramentas tecnológicas hoje auxiliam a organizar documentos, analisar extratos do CNIS, estruturar provas e gerir processos; é possível também utilizar inteligência artificial para apoiar a análise de documentos, a elaboração de peças, a pesquisa jurisprudencial e a organização de provas.

O futuro da advocacia previdenciária passa, sem dúvida, pelo domínio de análise de dados, interpretação de sistemas e estratégia processual baseada em evidências digitais qualificadas.

Esse potencial, porém, tem evidentes limitações, e um caso recente ilustra bem o risco do uso irresponsável: um advogado foi multado por litigância de má-fé e teve o caso encaminhado à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) depois de apresentar, em uma peça processual, jurisprudência inexistente, aparentemente gerada por ferramenta de inteligência artificial sem qualquer conferência (Berwanger, 2026d).

O episódio não proíbe o uso da inteligência artificial na advocacia. Ele mostra que a tecnologia pode ser aliada poderosa da produtividade e da pesquisa jurídica, mas deixa claro que o profissional continua integralmente responsável pelo conteúdo que assina.

Todo o material gerado por inteligência artificial precisa ser revisado, checado e validado antes de ser utilizado oficialmente em processos administrativos ou judiciais, sob pena de dano à reputação profissional, sanção processual e eventual procedimento disciplinar perante a OAB. Ele deve facilitar processos e auxiliar o advogado, mas jamais deve substituir o toque humano do operador do direito.

5. DESAFIOS ÉTICOS E JURÍDICOS: PROTEÇÃO DE DADOS E INCLUSÃO DIGITAL

O avanço da automação previdenciária não pode prescindir da observância da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), da privacidade e da segurança da informação, sobretudo quando se trata de dados sensíveis sobre saúde e incapacidade. É comum que tenhamos, em processos administrativos previdenciários, dados extremamente pessoais dos segurados, fotos, laudos médicos atestando doenças e sintomas de foro íntimo.

A automação pode, de um lado, gerar eficiência administrativa; de outro, pode também produzir exclusão de grupos vulneráveis, e o trabalhador rural é particularmente sensível a esse risco, na medida em que nem todos os segurados têm acesso equânime à tecnologia.

Essa desigualdade de acesso cria barreiras adicionais ao exercício de direitos e amplia a dependência de intermediários (advogados, sindicatos, cooperativas, agentes comunitários) para que o trabalhador rural consiga, de fato, exercer direitos que, no papel, já lhe pertencem. Além disso, tem, ainda, um recorte de gênero que a tecnologia, isoladamente, não resolve e que pode, inclusive, agravar. Em minha atuação de mais de vinte e cinco anos com Previdência Rural, tenho testemunhado como o preconceito contra a mulher rural raramente aparece de forma explícita: ele se manifesta na desconfiança, nas exigências desproporcionais, no olhar que mede a aparência antes de avaliar a realidade do trabalho (Berwanger, 2026e). A simples qualificação da agricultora como "do lar" em uma certidão de casamento pode ter, infelizmente, um peso maior do que toda a prova material que ela possa reunir.

Em muitas famílias, a produção rural sempre foi registrada em nome do marido, do pai ou do sogro – nota de produtor, bloco rural, cadastro, contrato –, e essa tradição se reproduz, muitas vezes sem questionamento, também nos cadastros digitais: CAF, notas fiscais eletrônicas e sistemas de gestão agrícola tendem a repetir o nome que sempre esteve nos documentos da família, perpetuando digitalmente uma exclusão que já era histórica no papel.

Assim, quando a mulher requer o próprio benefício, por vezes se cobra dela uma prova documental individual (seja ela física ou digital) que a lógica coletiva da agricultura familiar simplesmente não permitiu ser produzida em seu nome. É preciso reconhecer a mulher rural como sujeito pleno de direitos previdenciários para corrigir uma distorção histórica que a tecnologia não pode reinaugurar.

6. O NOVO ADVOGADO PREVIDENCIARISTA RURAL

É de se registrar ainda que o perfil do advogado previdenciarista rural está mudando. Se, por muitos anos, bastou dominar a legislação, a doutrina e a rotina cartorária de reunir documentos físicos, hoje o profissional que atua com Previdência Rural precisa também dominar tecnologia e análise de dados, sem nunca perder de vista a sensibilidade humana que esse tipo de causa exige.

Isso significa, na prática, antecipar as dúvidas que o próprio sistema do INSS levantará: se existe vínculo urbano, contextualizá-lo tecnicamente; se a área explorada supera quatro módulos fiscais, demonstrar a exploração efetiva em regime de economia familiar; se houve contrato de parceria, meação ou comodato, esclarecer com precisão a área cedida; se houve renda complementar, explicar sua origem e seus limites legais; se houve interrupção de safra por evento climático, documentar esse fato tão cuidadosamente quanto se documenta a própria atividade rural (Berwanger, 2026a).

Significa, também, verificar previamente o CNIS, organizar a autodeclaração de forma coerente com os demais documentos, e compreender que, cada vez mais, documentos aparentemente simples se tornam parte de uma rede de dados que a própria administração pública já cruza automaticamente (bloco de produtor, cooperativa, DAP ou CAF, ITR, certidões civis com qualificação rural, fichas escolares dos filhos, registros sindicais, comprovantes de vacinação de animais).

Dito de outro modo, o tempo em que bastava conhecer o direito já passou. Hoje, o advogado precisa ter conhecimentos multidisciplinares para ter melhores condições de defender o direito do cliente, conhecer sua realidade e não apenas saber que documentos existem, mas o motivo pelo qual alguns deles não se fazem presentes, para apresentar uma narrativa cada vez mais completa da vida do segurado especial.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Rural brasileira nasceu de uma escolha constitucional corajosa: reconhecer que quem produz o alimento do país merece proteção social equivalente à de quem trabalha nas cidades, ainda que sua renda seja sazonal, sua atividade seja informal e sua vida, em grande medida, não caiba em formulários padronizados.

Passados quase quarenta anos daquela escolha, a tecnologia chegou ao campo, e chegou também à análise administrativa e judicial dos

benefícios rurais. Isso não é, por si só, boa ou má notícia: é, simplesmente, o novo terreno em que a batalha histórica pela inclusão social do trabalhador rural continuará sendo travada, agora também sob a pressão adicional de um clima cada vez mais instável.

A experiência de mais de duas décadas de escritório e de sala de aula confirma que o CNIS, o CAF, as notas fiscais eletrônicas, a biometria e a inteligência artificial já fazem parte da rotina de quem atua com Previdência Rural, e que essas ferramentas podem, ao mesmo tempo, fortalecer a prova rural e ameaçar excluir quem não tem acesso pleno a elas, sobretudo quando a própria produção que geraria o dado foi interrompida por uma seca, uma geada ou uma enchente.

Por isso, insisto em uma conclusão que já não é apenas técnica, mas também ética: a tecnologia deve ser tratada como instrumento a serviço da inclusão previdenciária rural, nunca como filtro de exclusão.

E a ausência de dado digital (ou até prova física), quando explicada por um evento climático, jamais deve ser interpretada como ausência de atividade rural. Cabe ao legislador, ao INSS, ao Poder Judiciário e, sobretudo, ao advogado previdenciarista que atua nessa área diariamente, garantir que o cruzamento de dados sirva para revelar a verdade da vida no campo e jamais para apagá-la atrás de uma tela.

O futuro da Previdência Rural, tenho convicção, será tão mais justo quanto mais a tecnologia for capaz de enxergar o que sempre esteve na terra: o trabalho, a família e a dignidade de quem, com as próprias mãos, sustenta a segurança alimentar de todos nós.

REFERÊNCIAS

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

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. A mulher rural e o preconceito invisível que trava direitos no INSS. *Portal Prof. Jane Berwanger*, mar. 2026e. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/a-mulher-rural-e-o-preconceito-invisivel-que-trava-direitos-no-inss. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. Advogado é multado por usar conteúdo gerado por IA sem conferência e caso acende alerta na Justiça. *Portal Prof. Jane Berwanger*, fev. 2026d. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/advogado-e-multado-por-usar-conteudo-gerado-por-ia-sem-conferencia-e-caso-acende-alerta-na-justica. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. El Niño volta ao radar e exige atenção da advocacia previdenciária rural. *Portal Prof. Jane Berwanger*, jun. 2026c. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/el-nino-rio-grande-do-sul-2026-prova-rural. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. INSS define orientações sobre cadastro biométrico para benefícios. *Portal Prof. Jane Berwanger*, jul. 2026b. Disponível em: https://www.

profjaneberwanger.com.br/inss-define-orientacoes-sobre-cadastro-biometrico-para-beneficios. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. INSS não deve exigir autodeclaração eletrônica. *Portal Prof. Jane Berwanger*, jul. 2023b. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/orientacoes-sobre-analise-dos-requerimentos-quanto-a-comprovacao-da-condicao-do-segurado-especial. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. Nova Lei corrige injustiça no enquadramento dos agricultores na previdência. *Portal Prof. Jane Berwanger*, fev. 2025c. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/nova-lei-corrige-injustica-no-enquadramento-dos-agricultores-na-previdencia. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. O que descaracteriza o segurado especial? *Portal Prof. Jane Berwanger*, jun. 2026a. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/o-que-descaracteriza-o-segurado-especial. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. Previdência do produtor rural – do pequeno ao grande. *Portal Prof. Jane Berwanger*, out. 2025a. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/previdencia-do-produtor-rural-do-pequeno-ao-grande. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência rural:* inclusão social. 3. ed. rev. atual. pela EC 103/2019 e IN 128/2022. Curitiba: Juruá, 2022.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. Quando o trabalhador rural pode ter direito à aposentadoria especial sem idade mínima? *Portal Prof. Jane Berwanger*, jun. 2026f. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/quando-o-trabalhador-rural-pode-ter-direito-a-aposentadoria-especial-sem-idade-minima. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. Seca e Previdência. *Portal Prof. Jane Berwanger*, mar. 2025d. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/seca-e-previdencia. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Segurado especial:* o conceito jurídico para além da sobrevivência individual. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2015.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. TNU reafirma conceito ampliado de segurado especial e adota entendimento doutrinário defendido por Jane Berwanger. *Portal Prof. Jane Berwanger*, nov. 2025b. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/tnu-reafirma-conceito-ampliado-de-segurado-especial-e-adota-entendimento-doutrinario-defendido-por-jane-berwanger. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. TRF1 nega aposentadoria rural para segurado com vínculos urbanos. *Portal Prof. Jane Berwanger*, jul. 2023a. Disponível em: https://www.profjaneberwanger.com.br/trf1-nega-aposentadoria-rural-para-segurado-com-vinculos-urbanos. Acesso em: ago. 2026.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; BURALDE, Lucas Kades. A importância da seguridade e da previdência social em tempos de pandemia: desafios, perspectivas e reflexões sobre a garantia da dignidade da pessoa humana e da ordem social. *In: Anais do II Congresso Internacional da Rede Ibero-Americana de Pesquisa em Seguridade Social*; 29-30 out. 2020; Ribeirão Preto, Brasil. p. 132-156.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019.* Reforma da Previdência.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Instrução Normativa INSS n. 128, de 28 de março de 2022.*

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Instrução Normativa INSS n. 188, de 10 de setembro de 2025*.

BRASIL. *Lei n. 15.072, de 26 de dezembro de 2024*. Altera as Leis n. 8.212/1991 e n. 8.213/1991 quanto ao segurado especial associado a cooperativas.

BRASIL. *Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.110*. Julgamento em março de 2024; publicação em maio de 2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. *Julgamento sobre o conceito ampliado de segurado especial*, 2025.

CNN BRASIL. *Temporais e tornado causaram destruição em 30 mil propriedades rurais no RS*. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sul/rs/temporais-e-tornado-causaram-destruicao-em-30-mil-propriedades-rurais-no-rs/. Acesso em: 26 ago. 2026.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). *Cadastro nacional da agricultura familiar passa por atualização.* Disponível em: https://cnabrasil.org.br/noticias/cadastro-nacional-da-agricultura-familiar-passa-por-atualizacao. Acesso em: 26 ago. 2026.

CONJUR. *Exigência de cadastro biométrico no INSS é obstáculo para direitos do cidadão*. 11 jul. 2026. Disponível em: https://conjur.com.br/2026-jul-11/exigencia-de-cadastro-biometrico-no-inss-e-obstaculo-para-direitos-do-cidadao-2/. Acesso em: 26 ago. 2026.

G1. *Biometria*: entenda o que muda com as novas regras do INSS. 24 jun. 2026. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2026/06/24/biometria-entenda-o-que-muda-com-as-novas-regras-do-inss.ghtml. Acesso em: 26 ago. 2026.

IBRAHIM, Fábio Zambite. *A previdência social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Dados de apoio – RS:* impacto das enchentes. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/singedlab/dados-apoio-rs_impacto-enchentes.php. Acesso em: 26 ago. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). *Transformação digital no INSS*. Brasília, DF: INSS. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/apresentacao-transformacao-digital-no-inss-pdf/@@download/file/apresentacao-transformacao-digital-no-inss.pdf. Acesso em: 26 ago. 2026.

LUHMANN, Niklas. *Sociología del riesgo*. Tradução de Silvia Pappe, Brunhilde Erker e Luis Felipe Segura. 3. ed. em espanhol D. F., México: Universidad Iberoamericana, 2006.

O GLOBO. *TCU dá 180 dias para INSS mudar sistema de concessão automática de benefícios*. 12 jun. 2026. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2026/06/12/tcu-da-180-dias-para-inss-mudar-sistema-de-concessao-automatica-de-beneficios.ghtml. Acesso em: 26 ago. 2026.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Economia e seguridade social*: análise econômica do direito: seguridade social. Curitiba: Juruá, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *TCU fiscaliza sistema de concessão automática de benefícios do INSS*. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-fiscaliza-sistema-de-concessao-automatica-de-beneficios-do-inss. Acesso em: 26 ago. 2026.

18

MARKETING JURÍDICO ORIENTADO À REPUTAÇÃO: ENTRE A DISPUTA PELA ATENÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA

*Jerusa Prestes**

1. INTRODUÇÃO

Meu escritório está localizado em uma cidade de aproximadamente 16 mil habitantes, no interior do Rio Grande do Sul.

Há alguns anos, essa informação provavelmente diria muito sobre os limites geográficos de uma atuação profissional. O advogado era conhecido, em grande medida, pelas pessoas que estavam ao seu redor. A reputação circulava pela indicação, pelas relações estabelecidas na comunidade, pelo tempo de exercício profissional e pelo nome construído naquele espaço.

Hoje, a localização diz muito menos sobre até onde um profissional pode chegar.

Por meio das redes sociais, conteúdos produzidos a partir de uma pequena cidade passaram a alcançar pessoas em diferentes regiões do Brasil e fora dele. No meu caso, essa comunicação formou uma comunidade que atualmente ultrapassa 700 mil seguidores e contribuiu para que o escritório passasse a atender brasileiros residentes em mais de 30 países.

Seria fácil contar essa história pelos números.

Mas não são eles que mais me interessam.

Há uma frase que escuto com frequência durante os atendimentos e que talvez diga mais sobre essa transformação do que qualquer métrica

* Advogada. Mestranda em Ciências Jurídico-Administrativas e Tributárias pela Universidade Portucalense (Portugal). Especialista em Direito Previdenciário. Fundadora da Jerusa Prestes Advocacia Previdenciária. Professora e palestrante. Atua há mais de 15 anos na advocacia.

fornecida pelas plataformas: "Eu acompanho seu conteúdo há algum tempo e ele me passou confiança".

Essa afirmação sempre me chama a atenção.

Em muitos casos, aquela pessoa nunca havia conversado comigo. Não conhecia pessoalmente a equipe. Nunca havia contratado o escritório e, portanto, ainda não tinha experimentado o serviço que seria prestado. Mesmo assim, antes do primeiro contato, uma percepção sobre o profissional já havia sido construída.

Isso revela uma das maiores possibilidades abertas pela comunicação digital para a advocacia: a reputação deixou de depender exclusivamente da proximidade geográfica ou das redes tradicionais de relacionamento. O conhecimento pode circular antes do profissional. A confiança pode começar a ser construída antes do primeiro encontro.

Bernadette Jiwa observa que, no mundo digital, o antigo "vilarejo" assume dimensão global, alterando a forma pela qual profissionais e organizações se relacionam com as comunidades que pretendem servir (JIWA, 2022, p. 15). A própria autora relata ter iniciado sua produção de conteúdo vivendo longe dos grandes centros, sem saber quantas pessoas alcançaria, até formar uma comunidade de leitores a partir de suas ideias (JIWA, 2022, p. 17).

As redes sociais, portanto, abriram portas importantes. Permitiram que profissionais sem um nome previamente consolidado, distantes dos grandes centros ou sem acesso às tradicionais redes de indicação encontrassem espaço para demonstrar conhecimento e construir autoridade.

Mas essa possibilidade traz consigo uma pergunta.

Se a comunicação é capaz de construir confiança antes mesmo do primeiro contato, qual é a responsabilidade do profissional sobre a percepção que escolhe construir?

E existe uma segunda pergunta, talvez ainda mais difícil: o que acontece quando aquilo que conquista mais atenção não é necessariamente aquilo que melhor informa?

É nessa tensão, entre visibilidade, informação e confiança, que se situa a reflexão proposta neste texto.

2. QUANDO A REPUTAÇÃO DEIXA DE TER ENDEREÇO

Durante muito tempo, reputação na advocacia tinha endereço.

Era construída no escritório conhecido da cidade, nas relações profissionais, na indicação de antigos clientes e no reconhecimento adquirido

ao longo dos anos. Nada disso desapareceu. A indicação continua tendo enorme relevância em uma atividade fundada na confiança.

O que mudou foram os caminhos que podem levar até ela.

A comunicação digital permitiu que o primeiro contato com um advogado deixasse de acontecer necessariamente por intermédio de outra pessoa. Hoje, esse encontro pode começar com um vídeo de um minuto, um texto, uma entrevista ou uma resposta publicada em uma rede social.

Antes de telefonar para o escritório, o potencial cliente pode ter acompanhado aquele profissional durante semanas ou meses. Pode conhecer sua forma de explicar determinado assunto, identificar sua área de atuação e formar uma percepção sobre seus valores e sua maneira de trabalhar.

A internet, portanto, não eliminou a importância da reputação. Ampliou os meios pelos quais ela pode começar a ser construída.

Esse processo tem um efeito democratizante que merece ser reconhecido.

A possibilidade de comunicar conhecimento permite que o profissional seja encontrado não apenas pelo lugar que ocupa, mas também por aquilo que sabe e pela forma como consegue tornar esse conhecimento útil para outras pessoas. Para uma advocacia que durante muito tempo esteve fortemente vinculada à reputação local, essa mudança não é pequena.

O próprio Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil reconhece a presença dessa nova realidade ao admitir expressamente o marketing jurídico, ainda que submetido aos limites éticos próprios da profissão (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, 2021).

O problema, portanto, não parece estar na visibilidade em si.

Ser visto não é incompatível com construir reputação.

Mas ser visto e ser confiável também não são a mesma coisa.

E talvez seja justamente aqui que as métricas do ambiente digital possam nos confundir.

Seguidores, visualizações, curtidas e compartilhamentos são capazes de indicar alcance. Dizem quantas pessoas chegaram a determinado conteúdo e, em alguma medida, quanto interesse ele despertou.

Mas o que dizem sobre a percepção que ficou depois?

Jiwa chama atenção para a diferença entre competir por atenção e construir afinidade com as pessoas que se pretende servir. Ao discutir a

chamada "guerra pela atenção", a autora observa quanto tempo e recursos são destinados à tentativa de fazer com que uma marca seja percebida e escolhida, ao mesmo tempo em que questiona a insuficiência dessa lógica para a construção de relações significativas (JIWA, 2022, p. 56).

Essa distinção é particularmente importante para a advocacia.

Alcance pode ser contado. Confiança é mais difícil de medir.

3. O DIREITO TAMBÉM DISPUTA ALGUNS SEGUNDOS DE ATENÇÃO

Há muito conteúdo disponível e pouco tempo para consumi-lo.

Essa constatação não nasceu com as redes sociais. Em 1971, Herbert Simon já observava um paradoxo que se tornaria ainda mais relevante décadas depois: a abundância de informação produz escassez daquilo que a informação consome – a atenção de seus destinatários (Simon, 1971).

As plataformas digitais tornaram essa disputa visível.

Em poucos segundos, uma informação jurídica concorre com notícias, entretenimento, publicidade, opiniões, conteúdos de amigos e inúmeros outros estímulos. Para interromper o movimento do usuário pela tela, é preciso despertar interesse. Para mantê-lo até o final de um vídeo, é preciso comunicar com rapidez. Para ser compreendido, é preciso simplificar.

E o Direito tem uma dificuldade particular nessa disputa: quase sempre precisa de contexto.

Uma resposta juridicamente adequada pode depender da idade da pessoa, da legislação vigente em determinado momento, de documentos, de datas, de vínculos profissionais, da jurisprudência ou de circunstâncias que não cabem em uma frase de impacto.

Isso não significa que o conteúdo jurídico deva ser longo, difícil ou incompreensível.

Ao contrário.

Se o objetivo é comunicar-se com a sociedade, transformar conhecimento técnico em linguagem acessível faz parte do próprio ato de comunicar. Não haveria grande utilidade em levar o Direito às redes sociais para reproduzir ali uma linguagem que apenas outros profissionais conseguem compreender.

Nem toda simplificação é irresponsável. Comunicar o Direito ao público leigo pressupõe simplificá-lo. A questão está no que se perde quando se simplifica.

Existe diferença entre reduzir a complexidade na medida necessária para tornar uma informação compreensível e retirar dela justamente os elementos que poderiam mudar a compreensão do destinatário.

Uma chamada pode ser verdadeira e, ainda assim, produzir uma conclusão equivocada.

Imagine um conteúdo que afirme que determinado grupo de trabalhadores pode ter direito a certo benefício. A informação pode estar juridicamente correta. Entretanto, se requisitos determinantes forem omitidos e a comunicação fizer parecer que o direito é automático, a percepção produzida pode ser bastante diferente da realidade encontrada quando aquela pessoa procura orientação individual.

É nesse momento que a discussão deixa de ser apenas sobre marketing.

Passa a ser também sobre responsabilidade pela informação.

Jiwa observa que, na busca por atenção imediata, existe a tentação de adaptar a história àquilo que se acredita que as pessoas querem ouvir, afastando-se daquilo que efetivamente se é ou se pode entregar (JIWA, 2022, p. 57).

Na comunicação jurídica, essa tentação encontra um limite adicional.

A informação não serve apenas para despertar interesse pelo profissional. Ela pode formar no destinatário uma convicção sobre seus próprios direitos. E essa convicção pode gerar expectativa.

Por isso, talvez a pergunta não deva ser apenas:

A informação é verdadeira?

É preciso acrescentar também:

Da forma como foi apresentada, o que uma pessoa sem conhecimento jurídico razoavelmente compreenderá?

O Provimento n. 205/2021 do Conselho Federal da OAB admite expressamente o marketing jurídico (art. 1º), mas mantém a publicidade profissional vinculada ao caráter meramente informativo, à discrição e à sobriedade, vedando a divulgação de informações que possam induzir a erro ou causar dano a clientes, a outros advogados ou à sociedade (art. 3º, II). Esses parâmetros dialogam com os critérios já estabelecidos pelo art. 39 do Código de Ética e Disciplina, que condiciona a publicidade profissional ao caráter meramente informativo, à discrição e à sobriedade.

Essas regras são importantes. Mas a responsabilidade comunicacional talvez não possa ser reduzida a um *checklist* sobre o que é permitido ou proibido publicar.

Há uma responsabilidade que antecede a norma disciplinar: reconhecer que a comunicação produz expectativa.

Um conteúdo pode gerar milhares de visualizações hoje e produzir dezenas de atendimentos amanhã. Se as expectativas criadas pela comunicação forem reiteradamente frustradas pela realidade jurídica encontrada nesses atendimentos, aquilo que funcionou como estratégia de alcance poderá começar a operar em sentido contrário na construção da reputação.

A atenção, portanto, não é o problema.

O problema está em acreditar que ela é o destino.

4. O QUE ACONTECE DEPOIS DO CLIQUE?

Existe um momento em que as métricas das redes sociais deixam de acompanhar a relação.

O usuário assistiu ao vídeo. Seguiu o perfil. Consumiu outros conteúdos. Entrou em contato. Marcou uma reunião. Contratou.

Para a plataforma, talvez a história tenha terminado com uma conversão.

Para a reputação, ela está apenas começando.

A imagem construída pela comunicação acompanha o cliente quando ele entra no escritório – físico ou virtual. A expectativa formada antes da contratação será confrontada com a linguagem utilizada no atendimento, com a clareza das orientações, com a disponibilidade da equipe, com a transparência sobre riscos e com a própria qualidade do serviço.

É nesse encontro entre narrativa e experiência que a reputação se consolida ou começa a se desfazer.

Jiwa sustenta que organizações admiradas apresentam coerência entre aquilo que pensam, dizem e fazem. Sua história se torna consistente porque a experiência confirma aquilo que foi comunicado (JIWA, 2022, p. 30).

Na advocacia, essa coerência talvez seja ainda mais importante.

Não basta comunicar proximidade e oferecer uma experiência distante. Não basta falar em transparência e permitir que o cliente permaneça sem compreender o andamento de seu caso. Não basta produzir conteúdos cuidadosos sobre individualização da análise jurídica e, no atendimento, apresentar soluções padronizadas.

A reputação não é aquilo que o advogado diz sobre si.

Ela é construída também pela correspondência entre aquilo que ele comunica e aquilo que as pessoas efetivamente experimentam quando decidem confiar nele.

Essa perspectiva ajuda, inclusive, a compreender a fidelização para além da ideia de uma nova contratação.

Um bom serviço jurídico nem sempre pressupõe que o cliente volte a precisar do mesmo advogado. Em muitas situações, o melhor resultado possível é justamente resolver um problema para que aquela necessidade não volte a existir.

Ainda assim, a relação pode permanecer.

Permanece na recomendação feita a um familiar. Na lembrança do nome quando surge outra necessidade. Na decisão de continuar acompanhando aquele profissional. E, sobretudo, na confiança preservada depois que o serviço termina.

Na advocacia, a conversão pode encerrar uma etapa comercial. A reputação continua sendo construída durante toda a relação profissional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Volto, então, à frase que tantas vezes escuto no início de um atendimento:

"Seu conteúdo me passou confiança."

Hoje percebo que ela carrega uma responsabilidade maior do que aparenta.

Se alguém pode formar uma percepção sobre um advogado antes mesmo de conversar com ele, cada conteúdo publicado participa, em alguma medida, da construção dessa relação.

Isso representa uma oportunidade extraordinária.

As redes sociais permitiram que o conhecimento atravessasse fronteiras que durante muito tempo limitaram a atuação profissional. Permitiram que um advogado de uma pequena cidade fosse encontrado longe dela. Criaram espaço para novos nomes, novas especialidades e novas formas de aproximação entre o Direito e a sociedade.

Não parece razoável negar essa transformação ou tratar a prospecção decorrente dela como algo necessariamente incompatível com a advocacia.

O desafio é outro.

É compreender que aquilo que amplia nossa capacidade de alcançar pessoas também amplia nossa responsabilidade sobre a forma como escolhemos alcançá-las.

Jiwa questiona a busca permanente pelo "mais" e demonstra como métricas de crescimento podem se tornar insuficientes quando

desconectadas dos valores e das pessoas que uma organização pretende servir (JIWA, 2022, p. 36).

Talvez essa mesma reflexão seja necessária no marketing jurídico.

Mais seguidores podem ser desejáveis.

Mais visualizações também.

Mais pessoas conhecendo o trabalho de um profissional podem significar mais acesso à informação, mais oportunidades profissionais e mais possibilidades de conexão.

Mas nenhuma dessas métricas responde, sozinha, à pergunta sobre que reputação está sendo construída.

Por isso, talvez a pergunta mais importante antes de publicar determinado conteúdo não seja apenas quantas pessoas essa informação poderá alcançar.

É preciso perguntar também:

Que expectativa estou criando?

O que uma pessoa compreenderá a partir do que estou dizendo?

E, principalmente:

Estou disposto a sustentar essa percepção na experiência profissional que entregarei depois?

Porque a atenção pode ser conquistada em segundos.

A confiança leva mais tempo.

E a reputação, ao contrário das métricas de uma publicação, continua sendo construída muito depois que o vídeo termina.

REFERÊNCIAS

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil*. Aprovado pela Resolução n. 02/2015. Brasília, DF: CFOAB, 2015. Disponível em: https://www.oab.org.br/publicacoes/AbrirPDF?LivroId=0000004085. Acesso em: 15 ago. 2026.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Provimento n. 205, de 15 de julho de 2021.* Dispõe sobre a publicidade e a informação da advocacia. Brasília, DF: CFOAB, 2021. Disponível em: https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/205-2021. Acesso em: 15 ago. 2026.

JIWA, Bernadette. *Movidos por histórias.* Tradução de Juliana Amato. Santos: H1 Editora, 2022.

SIMON, Herbert A. Designing organizations for an information-rich world. *In:* GREENBERGER, Martin (ed.). *Computers, communications, and the public interest*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971. p. 37-72.

19

EVOLUÇÃO HISTÓRICA E COMPARAÇÃO DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS BRASILEIROS: RGPS, RPPS E PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

*José Hailton Lages Diana Júnior**

1. INTRODUÇÃO

A previdência brasileira não se organiza por meio de um único regime. A Constituição de 1988 distribuiu a proteção previdenciária entre estruturas com destinatários, fontes de custeio, formas de gestão e técnicas financeiras próprias. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), disciplinado principalmente pelo art. 201, protege os trabalhadores da iniciativa privada e os demais segurados definidos em lei. Os regimes próprios de previdência social (RPPS), previstos no art. 40, destinam-se aos servidores titulares de cargos efetivos dos entes federativos que os mantenham, sendo vedada a criação de novos regimes próprios por imposição da última reforma da previdência, Emenda Constitucional n. 103/2019. A previdência complementar, por sua vez, encontra fundamento nos arts. 40, §§ 14 a 16, e 202 e acrescenta proteção de natureza contratual e capitalizada, sendo promovida por entidades abertas ou fechadas de previdência complementar, cujo objetivo central é constituir reservas e complementar os proventos de aposentadoria ou de pensão por morte no momento futuro.

A distinção jurídica entre esses regimes é indispensável, mas não deve ocultar sua inserção em uma mesma trajetória histórica. A expansão

* Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Previdenciário pelo INESP. Mestrando em Direito pelo IDP. Representante do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) no Distrito Federal e Presidente da Comissão de Regime Próprio da OAB/DF.

da cobertura, a transformação do vínculo entre Estado e servidor, a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial e o desenvolvimento de mecanismos privados de poupança de longo prazo responderam a mudanças econômicas, demográficas e institucionais comuns. O desenho atual é resultado de sucessivas camadas normativas, e não de uma construção realizada em momento único.

O objetivo deste artigo é apresentar a evolução histórica do RGPS, dos RPPS e da Previdência Complementar e, ao final, compará-los de maneira sistematizada. Adota-se método jurídico-documental, com análise da Constituição, das principais leis de organização previdenciária e das reformas constitucionais. A exposição histórica privilegia os marcos capazes de explicar a conformação vigente, sem pretensão de inventariar todos os diplomas editados desde o período imperial.

2. FORMAÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL

As primeiras formas de proteção contra velhice, invalidez e morte no Brasil antecedem a previdência social contemporânea. Montepios, caixas de socorro e aposentadorias concedidas a determinadas categorias conviviam com iniciativas de caráter assistencial, corporativo ou funcional. Eram mecanismos fragmentados, restritos a grupos específicos e ainda distantes da cobertura ampla fundada em contribuição social obrigatória.

A Lei Eloy Chaves, veiculada pelo Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, tornou-se o marco convencional da previdência social brasileira ao instituir caixas de aposentadorias e pensões para empregados das empresas ferroviárias. O modelo era organizado por empresa, com custeio compartilhado e concessão de aposentadorias e pensões. Embora não tenha inaugurado toda e qualquer proteção previdenciária no país, representou mudança qualitativa ao estruturar uma relação contributiva mais estável e vinculada ao trabalho organizado.

Na década de 1930, a proteção passou gradualmente do critério empresarial para o critério profissional. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) reuniram trabalhadores por categorias econômicas, como comerciários, bancários e industriários. A centralização ampliou a presença do Estado, mas preservou diferenças de cobertura, custeio e benefícios entre categorias. A fragmentação somente seria enfrentada de modo mais abrangente com a Lei Orgânica da Previdência Social, Lei n. 3.807/1960, que uniformizou normas aplicáveis aos institutos, sem ainda os fundir administrativamente.

A unificação institucional ocorreu em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Na década seguinte, a Lei n. 6.439/1977 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), distribuindo funções entre entidades responsáveis por concessão de benefícios, assistência médica, arrecadação e gestão financeira. Esse arranjo antecedeu a reorganização promovida pela Constituição de 1988, que integrou saúde, previdência e assistência social no sistema de seguridade social, criando, assim, o que denominados de tripé da seguridade social.

A Constituição de 1988 ampliou a proteção social e conferiu centralidade aos princípios da universalidade da cobertura, diversidade da base de financiamento, equidade no custeio e caráter democrático da administração. Em 1990, a fusão do INPS com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) deu origem ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável pela operacionalização dos benefícios do RGPS. As Leis n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 1991, estabeleceram, respectivamente, o plano de custeio da seguridade social e o plano de benefícios do regime geral.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O RGPS resulta do processo de expansão e unificação da proteção dos trabalhadores vinculados à atividade privada e os empregados públicos. As caixas por empresa e os institutos por categoria foram substituídos por um regime nacional unificado, de filiação obrigatória, cuja administração foi progressivamente centralizada. A Constituição de 1988 consolidou esse percurso ao determinar, no art. 201, que o regime geral tenha caráter contributivo, observe critérios de equilíbrio financeiro e atuarial e proteja, entre outros eventos, incapacidade, idade avançada, maternidade, desemprego involuntário, morte, entre outros, protegendo o que chamamos de riscos sociais.

As Leis n. 8.212/1991 e n. 8.213/1991 organizaram a base infraconstitucional do regime. A primeira disciplinou as contribuições sociais e a arrecadação; a segunda definiu segurados, dependentes, carência, prestações e regras de cálculo. O RGPS passou a reunir empregados, trabalhadores avulsos, empregados domésticos, contribuintes individuais, segurados especiais e segurados facultativos, mantendo técnicas contributivas ajustadas às particularidades de cada categoria.

A Emenda Constitucional n. 20/1998 reforçou a natureza contributiva e o equilíbrio financeiro e atuarial, substituiu a aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição e ampliou o caráter securitário do sistema. Em 1999, a Lei n. 9.876 instituiu o fator previdenciário e alterou a apuração do salário de benefício. Reformas posteriores ajustaram requisitos, fórmulas de cálculo e mecanismos de inclusão.

Observe, portanto, que sistematicamente as regras previdenciárias sofreram alterações, de modo que pudessem se adequar a questões econômicas, políticas e demográficas, sendo muitas vezes ignorada a teoria do risco previdenciário.

A Emenda Constitucional n. 41/2003, voltou um olhar mais centralizado para os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, integrantes, portanto, dos Regimes Próprios de Previdência Social, pois, resumidamente, alterou os requisitos e critérios para acesso aos benefícios deste regime, extinguiu a integralidade e a paridade remuneratória, e, sobretudo, criou a contribuição dos inativos e pensionistas, de modo a criar um encargo tributário antes não existente para a incessante busca do equilíbrio financeiro e atuarial.

Por sua vez, a Emenda Constitucional n. 103/2019 produziu nova alteração estrutural. Instituiu novas idades mínimas para homem e mulher, modificou o cálculo dos benefícios, restringiu acumulações e estabeleceu regras de transição, alterou a sistemática de contribuição previdenciária, reduziu a diferença etária entre homens e mulheres e aproximou as regras dos regimes, de modo a acenar para uma unificação de regras em um futuro não tão distante. Apesar dessas mudanças, foram preservadas as características essenciais do RGPS: natureza pública, abrangência nacional, filiação obrigatória para quem exerce atividade enquadrada, solidariedade intergeracional e financiamento inserido no orçamento da seguridade social.

O regime opera predominantemente sob repartição simples: as receitas correntes financiam benefícios correntes, sem individualização integral de reservas para cada segurado. Isso não significa ausência de relação entre contribuição e proteção, mas revela que o direito não corresponde a uma conta patrimonial individual. A solidariedade redistribui riscos no tempo e entre grupos, enquanto o equilíbrio exige compatibilizar cobertura, receitas, despesas e transformações demográficas, preservando ainda a diversidade na participação e custeio, que a nosso sentir é o grande desafio dos regimes previdenciários.

4. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A aposentadoria dos agentes públicos desenvolveu-se inicialmente como extensão do vínculo funcional e como encargo direto do Estado, um sistema meramente premiativo. Durante longo período, os proventos foram compreendidos menos como prestação de um sistema contributivo autônomo e mais como continuidade estatutária da remuneração, justificada pela dedicação ao serviço público, e daí a noção de prêmio e não necessariamente de sistema contributivo. Essa origem explica a presença histórica de regras de integralidade e paridade, bem como a tardia organização atuarial de muitos regimes.

Na redação original da Constituição de 1988, o art. 40 previa aposentadorias dos servidores por invalidez, compulsoriamente e voluntariamente, com proventos integrais ou proporcionais conforme a hipótese. A estrutura não continha, com esse mesmo grau de densidade atual, exigência explícita de equilíbrio atuarial. A expansão de regimes próprios estaduais e municipais ocorreu de forma heterogênea, muitas vezes sem separação clara entre orçamento do ente, recursos previdenciários e despesas com inativos.

Nas palavras de Porto e Araújo (2024):

> Ao lado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – que tem como foco principal, por assim dizer, os trabalhadores da iniciativa privada –, há os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – os quais se destinam aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos ou vitalícios. Cada ente federativo (União, Estados e Municípios) administra seu próprio RPPS, embora nem todos possuam (muitos municípios brasileiros não possuem, sendo que, em tal caso, seus servidores ficam vinculados ao RGPS, como segurados empregados, consoante já vimos).

A Emenda Constitucional n. 3/1993 tornou expressa a contribuição dos servidores federais para o custeio de aposentadorias e pensões. A inflexão mais profunda veio com a Emenda Constitucional n. 20/1998 e com a Lei n. 9.717/1998. O art. 40 passou a qualificar o RPPS como contributivo e sujeito a critérios de equilíbrio financeiro e atuarial; o tempo de contribuição substituiu o tempo de serviço; vedou-se a contagem fictícia; e foram fixadas normas gerais de organização, custeio, aplicação de recursos e fiscalização.

A Emenda Constitucional n. 41/2003 aprofundou a aproximação entre benefício e histórico contributivo. Para a regra permanente, substituiu

o cálculo baseado na última remuneração pela média aritmética dos salários de contribuição e eliminou a paridade remuneratória, preservando esses institutos em regras de transição, isto é, para quem havia ingressado no cargo público até a alteração constitucional e cumprisse os requisitos adicionais da regra de transição. Também instituiu a contribuição de aposentados e pensionistas, reforçou o teto remuneratório e consolidou o abono de permanência. A Emenda Constitucional n. 47/2005 criou nova transição, uma vez que a idade mínima foi severamente majorada com a EC 20 e 41/2003, e as Emendas n. 70/2012 e n. 88/2015 ajustaram, respectivamente, a aposentadoria por invalidez de determinados servidores e a aposentadoria compulsória, esta última decorrente de um momento político marcante.

A Emenda Constitucional n. 103/2019 redesenhou o regime permanente federal, alterou requisitos e cálculos, limitou o rol de prestações a aposentadorias e pensão por morte e vedou a criação de novos RPPS. Também reforçou e exigiu a existência de unidade gestora única em cada ente, reforçou governança e responsabilidade e determinou a instituição, e não mais mera faculdade, de previdência complementar com limitação dos benefícios do RPPS ao teto do RGPS para os servidores alcançados pelo novo modelo. Para Estados, Distrito Federal e Municípios, diversas regras dependem de legislação própria, razão pela qual não existe uniformidade completa entre todos os regimes próprios.

Novamente nas palavras de Porto e Araújo (2024):

> Antes do advento da EC 103/2019, tínhamos regras gerais que eram aplicáveis indistintamente a todos os regimes próprios. Elas constavam na CRFB e em legislação federal (especialmente, as Leis 9.717/98 e 10.887/04), de caráter nacional, que lhe complementava, e eram bastante abrangentes, deixando pouca margem para distinção no que era substancial. Pois bem, à margem do que já vinha disciplinado por tais regras gerais, cada ente federativo poderia produzir regras específicas para seu regime próprio.
>
> Contudo, com o advento da EC 103/2019, foi criado um "fosso" entre os servidores da União e os demais servidores. Por razões políticas, que não se percebe bem quais foram, optou o legislador constituinte derivado por deixar os servidores dos demais entes federativos fora do alcance de diversas das novas disposições constitucionais, delegando a cada ente federativo o estabelecimento, em amplitude significativa, das regras de seu regime próprio.

Atualmente, o RPPS é regime público, contributivo e solidário, destinado exclusivamente aos titulares de cargos efetivos, magistrados,

membros do Ministério Público e de tribunais de contas, quando vinculados ao correspondente regime. Empregados públicos, ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, temporários e agentes sem vínculo efetivo submetem-se, em regra, ao RGPS. Cada ente responde pelo financiamento e por eventuais insuficiências de seu regime, sob normas gerais nacionais e controles administrativo, atuarial e financeiro, sendo premente que além de os entes subnacionais legislarem de acordo com as características demográficas de seu regime próprio, que também estabeleçam a ampliação da fonte de custeio, visto que no RPPS, diferentemente do RGPS, a constituição de reservas está atrelada apenas e tão somente às contribuições previdenciárias do servidor e do ente público (funcional e patronal).

5. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

A previdência complementar também tem antecedentes em montepios, caixas empresariais e fundos criados para assegurar renda adicional a grupos profissionais. Antes de 1977, essas experiências não estavam submetidas a um marco nacional unitário. A Lei n. 6.435/1977 inaugurou disciplina sistemática das entidades de previdência privada, diferenciou entidades abertas e fechadas e estabeleceu regras de autorização, funcionamento e fiscalização.

A Constituição de 1988 tratou a previdência privada no texto original do art. 202. A Emenda Constitucional n. 20/1998 deslocou e reformulou a matéria, definindo o regime como complementar, facultativo, autônomo em relação ao RGPS e baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado. A mudança constitucional reforçou a natureza contratual do vínculo e a necessidade de transparência, inclusive quanto a planos patrocinados por entidades públicas.

As Leis Complementares n. 108 e n. 109, de 29 de maio de 2001, formaram o núcleo do modelo contemporâneo. A LC n. 109 contém regras gerais sobre planos, entidades, participantes, assistidos, institutos de portabilidade, resgate, benefício proporcional diferido e autopatrocínio. A LC n. 108 disciplina especialmente a relação entre entes e entidades públicas, na condição de patrocinadores, e as respectivas entidades fechadas.

A organização institucional divide o segmento em entidades abertas e fechadas. As entidades abertas, constituídas sob a forma de sociedades anônimas, oferecem planos individuais ou coletivos e são submetidas à regulação do Conselho Nacional de Seguros Privados e à fiscalização da Superintendência de Seguros Privados. As entidades fechadas, sem finalidade lucrativa, administram planos acessíveis a empregados de

patrocinadores, servidores ou associados de instituidores e são reguladas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar e fiscalizadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar.

No serviço público, a Emenda Constitucional n. 20/1998 autorizou a instituição de regime complementar como condição para aplicação do teto do RGPS aos benefícios do RPPS. Na União, a Lei n. 12.618/2012 instituiu o regime e autorizou a criação das fundações de previdência complementar dos servidores federais. A Emenda Constitucional n. 103/2019 tornou obrigatória a instituição do regime pelos entes que mantêm RPPS e determinou a aplicação do teto aos servidores que ingressassem após o início de vigência do respectivo regime complementar.

Diferentemente dos regimes básicos, a previdência complementar funciona por capitalização: contribuições são acumuladas e investidas para constituir reservas destinadas ao pagamento dos benefícios contratados. O participante assume riscos definidos pelo desenho do plano, especialmente nos planos de contribuição definida, em que o valor futuro depende das contribuições, do resultado dos investimentos, das despesas e das opções exercidas. A supervisão estatal permanece intensa, mas não converte o regime em garantia pública geral de rentabilidade ou de benefício.

6. COMPARAÇÃO ENTRE RGPS, RPPS E PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

A comparação evidencia que RGPS e RPPS pertencem ao núcleo público e obrigatório da proteção previdenciária, ao passo que a previdência complementar acrescenta cobertura contratual e capitalizada. As distinções centrais podem ser sintetizadas no quadro a seguir.

Critério	RGPS	RPPS	Previdência complementar
Fundamento constitucional	Art. 201 da Constituição.	Art. 40 da Constituição.	Art. 202 e, para servidores, art. 40, §§ 14 a 16.
Natureza	Regime público básico, contributivo e solidário.	Regime público básico, contributivo e solidário.	Regime autônomo, contratual, facultativo e baseado em reservas.

Critério	RGPS	RPPS	Previdência complementar
Público protegido	Trabalhadores da iniciativa privada e demais segurados previstos em lei; também agentes públicos sem cargo efetivo.	Titulares de cargos efetivos e agentes constitucionalmente equiparados, no ente que mantém RPPS.	Pessoas que contratam ou aderem a plano aberto ou que integram grupo abrangido por plano fechado.
Filiação	Obrigatória para quem exerce atividade abrangida; facultativa apenas para pessoa sem atividade obrigatória que opte por contribuir.	Obrigatória para o servidor efetivo abrangido pelo regime do ente.	Em regra facultativa; no serviço público, a incidência do teto do RGPS decorre da lei e da data de ingresso, ainda que a adesão ao plano seja tema distinto.
Abrangência territorial e gestão	Nacional; benefícios administrados pelo INSS.	Federativa; cada ente mantém seu regime e sua unidade gestora, observadas normas gerais.	Planos administrados por entidades abertas ou fechadas, sob regulação e fiscalização específicas.
Financiamento	Predominantemente repartição simples, com receitas da seguridade social e contribuições de segurados e empregadores.	Repartição e/ou capitalização conforme a organização do ente; contribuições do ente, ativos, aposentados e pensionistas, além de outras fontes legais.	Capitalização e constituição de reservas garantidoras; contribuições do participante e, quando houver, do patrocinador ou instituidor conforme o plano.
Benefícios	Prestações definidas em lei, como aposentadorias, pensão por morte e benefícios por incapacidade, maternidade e família.	Após a EC n. 103/2019, o regime custeia aposentadorias e pensão por morte; benefícios temporários ficam a cargo do ente.	Benefícios contratados no regulamento do plano, usualmente renda programada e coberturas de risco.

Critério	RGPS	RPPS	Previdência complementar
Cálculo e garantia	Definidos em lei; não dependem do saldo de conta individual, salvo técnicas específicas previstas normativamente.	Definidos pela Constituição e pela legislação do ente, com regras permanentes, transições e direitos adquiridos.	Dependem da modalidade do plano, das contribuições, reservas, hipóteses atuariais e desempenho dos investimentos.
Teto	Sujeito ao limite máximo dos benefícios do RGPS.	Sujeito ao teto do RGPS para servidores alcançados pelo regime complementar; situações anteriores dependem da data de ingresso e de opção válida.	Não utiliza o teto do RGPS como limite geral do benefício; os limites decorrem do plano e das reservas.
Portabilidade e mobilidade	Tempo pode ser levado a RPPS por CTC e compensação financeira.	Tempo pode ser levado ao RGPS ou a outro RPPS por CTC e compensação financeira.	Reservas podem ser portadas entre planos nas hipóteses legais; não há contagem recíproca de tempo como nos regimes públicos.
Órgãos de controle	Administração federal, controle interno e externo e Poder Judiciário.	Ministério da Previdência, órgãos do ente, tribunais de contas, controle social e Poder Judiciário.	PREVIC/CNPC no segmento fechado; SUSEP/CNSP no aberto; além dos controles internos e judiciais.
Responsabilidade por insuficiência	A União responde pela execução do regime dentro do orçamento da seguridade social.	O ente federativo responde pela cobertura de insuficiências financeiras do respectivo regime.	A responsabilidade segue a modalidade, o regulamento e a legislação; não há garantia automática do Tesouro para perdas do plano privado.

O primeiro elemento comum é a contributividade. Nos três regimes há ingresso de recursos destinado à proteção futura, mas a função jurídica da contribuição não é idêntica. No RGPS e no RPPS, a obrigação decorre da lei e integra um sistema solidário. Na previdência complementar, a contribuição integra a relação contratual e forma reservas do plano, observada a modalidade adotada. Por isso, o pagamento nos regimes públicos não equivale à aquisição de quota patrimonial individual resgatável, enquanto, no regime complementar, resgate e portabilidade obedecem ao saldo e às condições legais e regulamentares.

A segunda diferença está na obrigatoriedade. RGPS e RPPS procuram assegurar uma camada básica de renda e distribuem riscos sociais entre os integrantes da coletividade protegida. A previdência complementar permite elevar ou diversificar essa proteção, mas depende de adesão ao plano. No serviço público, é essencial separar duas questões: a submissão do benefício do RPPS ao teto do RGPS pode ser obrigatória em razão da data de ingresso; já a inscrição e a permanência no plano complementar obedecem ao regime jurídico próprio, inclusive às regras de adesão automática quando previstas em lei e ao direito de cancelamento.

A terceira distinção diz respeito à técnica financeira. A repartição aproxima receitas e despesas correntes e expõe os regimes básicos às alterações da massa de contribuintes, do mercado de trabalho e da longevidade. A capitalização acumula ativos, mas submete o resultado ao horizonte de investimento, às taxas, à governança e aos riscos financeiros e atuariais. Nenhuma técnica elimina o risco: cada uma o distribui de maneira diferente entre Estado, patrocinador, participante e gerações.

Por fim, a mobilidade recebe instrumentos distintos. Entre RGPS e RPPS, a Constituição assegura contagem recíproca do tempo de contribuição, acompanhada de compensação financeira entre os regimes. Na previdência complementar, a portabilidade transfere recursos entre planos, sem converter reserva em tempo contributivo do regime público. A coordenação exige compreender essa diferença para impedir tanto a perda de períodos quanto a utilização indevida de categorias jurídicas próprias de um sistema em outro.

7. CONVERGÊNCIAS, DISTINÇÕES E NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO

A evolução histórica revela movimento de convergência entre RGPS e RPPS. A partir de 1998, os regimes próprios passaram a incorporar

com maior intensidade contributividade, equilíbrio financeiro e atuarial, cálculo relacionado ao histórico contributivo e limitação de benefícios. A aproximação, contudo, não produziu identidade. O RGPS permanece nacional e integrado ao orçamento da seguridade social; os RPPS conservam base federativa, responsabilidade financeira do respectivo ente e múltiplas regras locais e de transição.

A previdência complementar relaciona-se com ambos, mas mantém autonomia. No setor privado, amplia a proteção do trabalhador para além do benefício do RGPS. No serviço público, tornou-se instrumento de limitação das obrigações futuras do RPPS acima do teto geral e de formação de poupança previdenciária capitalizada. Essa função não autoriza confundir o plano com o regime básico nem transferir ao participante riscos que a lei atribui ao Estado ou à entidade.

O sistema demanda coordenação porque a vida laboral não permanece confinada a um único vínculo. O trabalhador pode contribuir ao RGPS, ingressar em cargo efetivo, retornar à iniciativa privada e, paralelamente, formar reserva complementar. A contagem recíproca, a Certidão de Tempo de Contribuição, a compensação financeira e a portabilidade são respostas jurídicas a essa mobilidade. Quando falham, a pluralidade institucional converte-se em desproteção social.

A comparação também demonstra que sustentabilidade não equivale apenas à redução de despesas. No RGPS e no RPPS, o equilíbrio deve ser compatível com a natureza social e alimentar dos benefícios. Na previdência complementar, a constituição de reservas deve ser acompanhada por governança, transparência, adequação das informações e fiscalização. Em todos os casos, confiança e previsibilidade são componentes da legitimidade do sistema.

Devem ser consideradas ainda as características das aposentadorias especiais nos sistemas previdenciários, na forma de contribuição definida em cada regime próprio dos entes federados e, sobretudo, a característica demográfica de cada regime.

Neste ponto, apesar de haver diversas críticas ao fato de a Emenda Constitucional n. 103/2019 permitir que os regimes previdenciários estabeleçam as suas próprias regras, observada a idade mínima que permaneceu como critério previsto na Constituição da República, especialmente os regimes próprios municipais têm oportunidade de ouro para adequarem a sua legislação às características dos seus servidores públicos, promovendo a um só tempo proteção previdenciária e equilíbrio financeiro e atuarial.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da previdência brasileira é marcada pela passagem de proteções fragmentadas para um sistema constitucional plural. O RGPS formou-se a partir da expansão das caixas e dos institutos profissionais, consolidando-se como regime nacional dos trabalhadores. Os RPPS evoluíram de aposentadorias funcionais custeadas diretamente pelo Estado para regimes contributivos e sujeitos a equilíbrio financeiro e atuarial. A previdência complementar saiu de experiências dispersas para um marco contratual, autônomo e capitalizado, dividido entre segmentos aberto e fechado.

Tanto o Regime Geral quanto o Regime Próprio compartilham natureza pública, básica, contributiva e obrigatória para os respectivos segurados, mas diferem quanto ao destinatário, à gestão, ao financiamento e à extensão da uniformidade normativa. A previdência complementar, embora regulada e fiscalizada pelo Estado, é facultativa, contratual e baseada em reservas e capitalização, sendo sua função acrescer proteção, não substituir indistintamente os deveres dos regimes públicos.

Com a adequada compreensão dessas diferenças entre os regimes, é possível evitar comparações incompletas e permitir reconhecer as peculiaridades de cada regime e regramento local. O sistema somente preservará continuidade, segurança e proteção social se o tempo contributivo puder circular entre os regimes públicos, se as reservas complementares forem administradas com transparência, se a compensação previdenciária for efetivamente realizada e se a informação acompanhar o segurado ao longo das mudanças profissionais e legislativas. A pluralidade de regimes é constitucionalmente legítima e, a nosso sentir, bem-vinda; a fragmentação da proteção previdenciária, não.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. *Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões. Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social e estabelece normas de transição. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. *Lei Complementar n. 108, de 29 de maio de 2001.* Dispõe sobre a relação entre entes públicos patrocinadores e suas entidades fechadas de previdência complementar. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. *Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001.* Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. *Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012*. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. *Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF, 1960.

BRASIL. *Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977*. Dispõe sobre as entidades de previdência privada. Brasília, DF, 1977. Revogada pela Lei Complementar n. 109/2001.

BRASIL. *Lei n. 6.439, de 1º de setembro de 1977*. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social. Brasília, DF, 1977.

BRASIL. *Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio. Brasília, DF, 1991.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Brasília, DF, 1991.

BRASIL. *Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998*. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. *Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999*. Dispõe sobre a compensação financeira entre o RGPS e os regimes próprios de previdência social. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. *Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999*. Dispõe sobre contribuição previdenciária e cálculo do benefício. Brasília, DF, 1999.

PORTO, Rafael Vasconcelos *apud* ARAÚJO, Gustavo Beirão. *Manual de direito previdenciário*. Indaiatuba-SP: Foco, 2024.

20

APONTAMENTOS SOBRE A CIF/ OMS/2001 E SUA APLICABILIDADE NA PERÍCIA BIOPSICOSSOCIAL E NA SEGURIDADE SOCIAL

*José Ricardo Caetano Costa**

1. À GUISA DE INTRODUÇÃO

Há dois lustros estamos trabalhando na perspectiva da consolidação da Perícia Biopsicossocial, cujo lastro de ancoragem é, inicialmente, os aportes teóricos trazidos pela Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (OMS/2001).[1]

Durante este tempo, reunimos vários autores para pensarmos a perícia biopsicossocial, seus desafios e perspectivas, o que resultou na obra *Perícia Biopsicossocial: um enfoque inter e multidisciplinar*, também pela Editora LTr, publicada em 2018.

Foram vários trabalhos acadêmicos, da graduação e pós-graduação, *lato e stricto sensu*, além da participação em inúmeros congressos e eventos, cuja temática vertida para a perícia biopsicossocial.

Propomo-nos, instados pelo convite direcionado pelo IBDP para participar do seu XX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário, a ser realizado em Curitiba, PR, a refletir sobre a CIF/OMS e sua fundamental contribuição para a efetivação da perícia biopsicossocial. Para além disso, pretendemos enfocar, nestas reflexões críticas trazidas no presente artigo, os (muitos) entraves impostos na efetivação deste modelo social, para usarmos os termos constantes na própria CIF/2001.

---

* Professor Associado da Faculdade de Direito da FURG. Coordenador do Programa CIDIJUS/FURG. Autor da obra: Pericia Biopsicossocial, Editora Lujur, 2025.

1 Cujo marco inicial é a obra *Pericia biopsicossocial*: perspectivas para um novo modelo pericial. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2014.

2. OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA CIF/OMS/2001 E SUA UTILIZAÇÃO CONJUNTA COM O CID

A Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde, simplificada pela sigla CIF, é fruto da revisão da Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Limitações (ICIDH), publicada de forma experimental no ano de 1980.

Em 22 de maio de 2001, a Organização Mundial da Saúde (OMS), após cinco anos de estudos e aplicações em casos práticos, na 54ª Assembleia Mundial de Saúde aprova a versão que doravante utilizamos para nossas reflexões e análises, passando a utilizar, para fins de citação, apenas (CIF/OMS, 2001).

O Brasil participou ativamente deste construto,[2] que na nossa compreensão primeva, esposada na primeira obra dedicada ao tema (Costa, 2014), representou um divisor de águas na compreensão do que deve ser a perícia e o ato pericial, por conseguinte. A CIF/OMS operacionalizou uma verdadeira ruptura de paradigmas: se até este momento eram somente a perícia médica e o Código Internacional de Doenças (CID) que deveriam orientar as investigações acerca da deficiência ou incapacidade duradoura, passa a ser a PERÍCIA SOCIAL, na modalidade de **biopsicossocial**, a nova referência para estes estudos.

Em primeiro lugar, insta fazermos uma primeira e fundamental observação em relação ao uso da CIF com o Código Internacional de Doenças, popularmente conhecido como CID na sua versão número 10 (CID-10)[3].

Fruto de um acordo internacional realizado em 1893, o CID surge, em sua versão original, para catalogar, classificar e tipificar as doenças e patologias. Foi um passo fundamental para que os países organizassem suas políticas públicas internas, mas também sob o ponto de vista externo. Imaginemos que o mundo não tivesse conhecido o CID-10 J 069, que codifica a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), conhecida como "Covid". A dificuldade que teríamos de saber os dados, organizar as estatísticas, além de pensar as políticas públicas intra e extrafronteiras seria enorme.

---

2 Encontramos, na lista de pesquisadores brasileiros que contribuíram para esta revisão, os seguintes nomes: Cassia Maria Buchalla, E. d' Arrigo Busnello, Ricardo Halpern, Fabio Gomes e Ruy Laurenti.

3 Conforme anotamos na última revisão de nosso livro (Costa, 2025, p. 52 e ss.), esta versão conhecida como CID-10 é fruto da 6ª revisão do CID, ocorrida a partir de 1948, quando "ganha novos contornos nas ramificações e especificações das doenças.

Por sua vez, apenas a tipificação e catalogação das doenças em nada avança, quando se trata da análise e avaliação da saúde, ou a falta desta, dos cidadãos e cidadãs quando estão com suas capacidades de trabalho ameaçadas.

É nesse talvegue que o Prof. Ruy Laurenti, que participou da confecção da CIF/OMS/2001, médico e professor de epidemiologia da USP, assim lecionou:

> Uma classificação de doenças é um instrumento que agrupa doenças segundo características comuns e serve, basicamente, para finalidades estatísticas de descrição e análise quanto à distribuição das doenças em uma população definida. É uma sistematização das doenças, sinais e motivos de consultas (Laurenti, 1994).

Com efeito, se essa assertiva do Prof. Ruy Laurenti está correta, por que o CID-10 tem tido tanto destaque quando das perícias na seara previdenciária e assistencial? O fato de uma pessoa ter um diagnóstico, reportando-se a uma patologia específica, é *per si* suficiente para determinar o destino de uma vida? Não importa, tanto ou até em maior escala axiológica, o estado de saúde desta pessoa e o entorno que a envolve?

Vejamos qual é o entendimento encontrado na própria CIF/OMS/2001 nesse sentido:

> Nas classificações internacionais da OMS, as condições de saúde (doenças, distúrbios, lesões etc.) são classificadas principalmente na CID-10 (abreviação de Classificação Internacional de Doenças, Décima Edição), que fornece uma estrutura etiológica. **A funcionalidade e incapacidade associadas aos estados de saúde são classificadas na CIF. Portanto, a CID-10 e a CIF são complementares, e os usuários são estimulados a utilizar esses dois membros da família de classificações internacionais da OMS em conjunto** (CIF/OMS/2001, p. 35 – destacamos)

Esta utilização em conjunto resta bem explicitada no ponto 4.1, que refere as funções e estrutura do corpo e deficiências, quando na nota número 11 assim constatamos:

> Algumas categorias do componente Funções e Estruturas do Corpo e as categorias da CID-10 parecem se sobrepor, principalmente no que refere aos sintomas e sinais. No entanto, os propósitos das duas classificações são diferentes. A CID-10 classifica sintomas em capítulos especiais para documentar morbidade ou utilização de serviços, enquanto que a CIF os

> mostra como parte das funções do corpo, que podem ser utilizados para prevenção ou identificação das necessidades dos pacientes. Mais importante ainda, na CIF, a classificação das Funções e Estruturas do Corpo foi concebida para utilização conjunta com as categorias de Atividades e Participação. (CIF/OMS, 2001, p. 43).

O que vale dizer, em outras palavras, que o CID-10 fornece um diagnóstico das patologias, enquanto a CIF investiga as funcionalidades, os componentes da saúde dos cidadãos e cidadãs. Por isso que podemos afirmar, seguindo os passos da CIF/OMS/2001, que "Duas pessoas com a mesma doença podem ter níveis diferentes de funcionamento, e duas pessoas com o mesmo nível de funcionamento não têm necessariamente a mesma condição de saúde" (p. 35, nota n. 6).

Com efeito, embora a CIF/OMS seja indicada para o uso em vários campos, especialmente o da saúde, seguros, educação, economia, política social e trabalho, é no campo da previdência social que ela desponta com um potencial revigorante e inovador, podendo remover ou mitigar os obstáculos sociais e estimular a provisão de suportes e facilitadores sociais (p. 38).

Em contrapartida, enganam-se aqueles que entendem que a CIF/OMS deve ser aplicada somente àqueles casos envolvendo incapacidade. Ledo engano! Ela deve ser aplicada a todas as pessoas, uma vez que "A saúde e os estados relacionados à saúde associados a todas as condições de saúde podem ser descritas através da CIF" (p. 39), tendo uma **aplicação universal.**

A pretensão deste módico artigo não é esmiuçar a CIF/OMS, nem adentrar detalhadamente em seu esboço teórico.[4] Queremos, isso sim, problematizar questões concretas a partir dos aportes trazidos por este importante regramento internacional emanado da OMS.

Para tanto, é importante apenas explanar que a CIF/OMS tem duas partes, tendo cada uma igualmente dois componentes. Vejamos:

I – FUNCIONALIDADE E INCAPACIDADE = a) Funções do Corpo e Estruturas do Corpo; b) Atividades e Participação.

II – FATORES CONTEXTUAIS = c) Fatores Ambientais; d) Fatores Pessoais.

Dentro destes componentes, portanto, encontraremos vários domínios e categorias, "que são as unidades de classificação. A saúde e os

4 O que poderá ser encontrado em Costa, 2025, p. 57 e ss.

estados relacionados à saúde de um indivíduo podem ser registrados através da seleção do código ou códigos apropriados da categoria e do acréscimo de *qualificadores*..." (p. 41).

Importa para nós, no campo do direito previdenciário e assistencial, como exemplo, entender que a **deficiência,** no contexto da CIF/OMS, representa uma perda ou desvio de função. Isso é de fundamental importância, pois podemos afirmar que deficiência não é sinônimo de **incapacidade.** Serão os demais fatores, sejam de origem social, ambientais, pessoais ou atitudinais, somente para citar os mais comuns, que passam a compor um quadro maior em que é a saúde, ou a falta desta, que será o ponto central.

A CIF/OMS fornece, portanto, uma rica leitura do que representa a **deficiência,** cuja compreensão será fundamental para a aplicabilidade na dinâmica da perícia biopsicossocial. Vejamos algumas das ilações que podemos retirar de sua atenta leitura:

a) Na acepção trazida por este regramento internacional da OMS, as deficiências são uma anomalia, defeito, perda ou desvio das estruturas corporais. Diante disso, "do ponto de vista médico, deve-se ter em mente que as deficiências não são equivalentes à doença de base, mas sim a manifestações dessas patologias" (p. 43).
b) Estas deficiências podem ser permanentes ou temporárias, progressivas, regressivas ou estáveis, podendo também se apresentar de forma intermitente ou contínua.
c) Insta também anotar que as deficiências podem não ter uma relação causal com a etiologia, podendo haver uma disfunção das funções ou estruturas do corpo relacionadas a qualquer outra doença, distúrbio ou estado fisiológico. É nesse sentido que a CIF/OMS afirma que: "as deficiências são mais amplas e mais abrangentes no seu escopo do que distúrbios ou doenças. Por exemplo, a perda de uma perna é uma deficiência de uma estrutura do corpo, mas não um distúrbio ou doença (p. 43).
d) No mesmo sentido, podemos afirmar que "as deficiências podem ser parte ou uma expressão de uma condição de saúde, mas não indicam necessariamente que uma doença está presente ou que o indivíduo deva ser considerado doente" (idem).

Em resumo apertado, podemos afirmar que a CIF/OMS traz em seu bojo uma série de elementos que a simples catalogação das patologias, tal

como encontramos no CID-10, não dá conta de avaliar. Em se tratando da incapacidade, tema este que nos interessa diretamente para a análise dos direitos da previdência e assistência social, "incapacidade é caracterizada como o resultado de uma relação complexa entre o estado ou condição de saúde do indivíduo e fatores pessoais com os fatores externos que representam as circunstâncias nas quais o indivíduo vive" (CIF/OMS, 2001, p. 46).

Trata-se, portanto, de uma concepção holística e humanizada do ser humano como um todo. Importa, sim, o que a doutrina e a jurisprudência passaram a denominar de "condições pessoais e sociais". Importa saber onde o indivíduo mora, seu entorno como um todo. As condições ambientais, pessoais, atitudinais. São estes fatores, muito além de uma mera identificação catalográfica que secularmente se obtem pelo CID, que passam a ser determinantes para qualquer avaliação da saúde – ou a falta dela, destes indivíduos.

Diante disso, a avaliação precisa ser por um **modelo social,** e não por um sistema meramente **médico.** E é disso que trata a **perícia biopsicossocial,** conforme se verá no próximo item.

3. A FUNDAMENTALIDADE DA PERÍCIA BIOPSICOSSOCIAL E O PROCESSO DE RESISTÊNCIA À SUA UTILIZAÇÃO

Neste passo, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pela ONU no ano de 2007, incorpora estes novos conceitos paradigmáticos trazidos pela CIF/OMS/2001, apontando que a deficiência deve ser entendida como "um conceito em evolução e que resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente, que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas em igualdade de oportunidades com as demais pessoas".

O Brasil, por sua vez, teve em sua história o primeiro tratado internacional que passou a integrar nosso sistema legislativo pátrio com o *status* de Emenda Constitucional, fazendo-o por meio do Decreto Legislativo n. 186/2008 e pelo Decreto n. 6.949/2009.

Ainda segundo esta Convenção Internacional, as pessoas com deficiência "são aquelas que têm impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, as quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas".

Com efeito, os reflexos desta Convenção... 2007, a partir de sua ratificação, como vimos, fizeram-se sentir pela nova redação dada aos dispositivos do art. 20 da Lei n. 8.742/1993 pela Lei n. 12.470/2011), que alterou a concepção de deficiência, conforme disposto em seus §§ 2º e 10.

Vejamos: Art. 20. [...] § 2º Para efeito de concessão deste benefício, 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. [...] § 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Por certo que os efeitos do que se convencionou chamar de CONVENÇÃO DE NOVA IORQUE, seriam suficientes, por passar a viger no mesmo patamar das normas constitucionais brasileiras, para alterar não somente nossa legislação mas a forma de pensarmos a própria política social de seguridade social.

Mas não foi assim!

Levamos mais oito anos para que os construtos da CIF/OMS/2001 conduzissem a uma nova concepção de deficiência ou incapacidade duradoura, o que somente veio a acontecer em 2015, quando da promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015) e a consagração da perícia biopsicossocial como forma de avaliação, multi e interdisciplinar.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, por sua vez, traz em si uma potencialidade altamente revolucionária, se efetivados e concretizados vários dos preceitos que apresenta, o que depende, igualmente, do Poder Público para sua implementação.

Além disso, é necessário que todos os cidadãos, a sociedade civil e os movimentos sociais como um todo também se apropriem deste importante instrumento. Destaca-se que não se trata de uma lei ordinária simples. Com o *status* e o respeito que todos os demais Estatutos têm (v. g., o ECA, o CDC e o Estatuto da Pessoa Idosa, somente para citar três exemplos), torna-se imperativo que as políticas públicas em geral, e, em particular, as que tratam da seguridade social (saúde, previdência e assistência), passem a ter como norte as normas e a teleologia impressa neste Estatuto, confirmando já o que tínhamos na Convenção de Nova Iorque (2007).

Para os fins colimados em nossa temática, é relevante que se diga que o Estatuto coroa, já em seu segundo artigo, a modalidade da Perícia

Biopsicossocial como forma de avaliação da incapacidade duradoura e da deficiência.

Vejamos este dispositivo, pela importância com que se revela: Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. [...] § 2º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: I – Os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; II – Os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; III – A limitação no desempenho de atividade; e IV – A restrição de participação.

Como se percebe pela leitura dos requisitos elencados na avaliação biopsicossocial, encontramos, quase que literalmente, as mesmas barreiras, impedimentos, restrições e fatores variados constantes na CIF-OMS-2001.

Constar estes elementos já descritos na CIF/OMS/2001 há duas décadas não é de pouca monta. Significa, a nosso ver, o alargamento da concepção de deficiência/incapacidade duradoura, impondo à perícia biopsicossocial como única forma de verificar essas condições. Após reiteradas leituras e reflexões acerca deste importante Estatuto, que afetará os direitos de milhares de cidadãos, arriscamos dizer que o objetivo maior desta pode ser assim resumido: garantir a participação em igualdade de condições e de oportunidades de todas as pessoas que têm alguma deficiência ou incapacidade duradoura.

Cabe, contudo, uma breve reflexão sobre o conceito de "incapacidade duradoura", pela importância de seu significado ao alcance tanto dos benefícios assistenciais da LOAS como para os benefícios da Aposentadoria da Pessoa com Deficiência (LC n. 142/2013). Com efeito, entendemos que nosso sistema jurídico, diferentemente de outros países signatários da Convenção de Nova Iorque (ONU/2007), fixou a incapacidade duradoura em dois anos ou mais (Lei n. 12.435/2011). Esta lei, muito embora tenha sido cunhada inicialmente para ser aplicada na Assistência Social, deve ser internalizada também nos demais benefícios previdenciários, diante da falta de legislação específica nesse sentido.

Com efeito, o legislador ordinário entendeu, portanto, que os segurados que têm uma incapacidade por dois anos ou mais, enfrentando barreiras e obstáculos que lhes restringem ou dificultam a participação social em pé de igualdade com os demais cidadãos, devem ser considerados como pessoas com deficiência.

Nossas pesquisas e experiência ordinatória, porém, apontam a necessidade de uma reflexão sobre esta concepção de deficiência. Isso porque entendemos que os cidadãos que apresentam alguma patologia que limite qualquer atividade física, motora, sensorial, mental ou intelectual têm uma deficiência, o que não os impede de serem absolutamente capazes para o trabalho. Tanto é verdade que trabalham e, consequentemente, podem aproveitar os tempos reduzidos da aposentadoria especial (LC n. 142/2013). Vincular a incapacidade duradoura apenas ao mundo do trabalho afasta da apreciação um universo significativo de cidadãos que não trabalham, a exemplo dos segurados facultativos, somente para citar o exemplo mais visível.

O dispositivo trazido pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, portanto, protege todos os casos em que os cidadãos apresentam alguma incapacidade de longo prazo (dois anos ou mais), de modo que enquanto permanecerem nesta condição, terão os direitos consagrados a todos os deficientes.

Acreditamos, portanto, que todas as denominadas "condições pessoais e sociais", aqui incluindo as condições materiais concretas, devem ser analisadas e sopesadas quando da análise biopsicossocial de qualquer benefício. No caso dos benefícios assistenciais da LOAS essas condições ganham ainda uma maior e determinante importância. Neste talvegue, quanto maior for o grau de vulnerabilidade social, maior for a falta de recursos para o provimento dos denominados "mínimos sociais", maior será o grau de dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência.

Não queremos dizer, com isso, que a deficiência esteja vinculada à pobreza ou à vulnerabilidade social. Quer-se afirmar, isto sim, que estas condições agravam, sobremaneira, essa condição. Por isso, a nosso ver, caminhou bem a LC n. 142/2013 quando previu os graus de deficiência: leve, moderado e grave. Estas condições, portanto, na dinâmica trazida pela Perícia Biopsicossocial, somente poderão ser avaliadas por equipe inter e multidisciplinar. Não é mais possível somente a avaliação médica tradicionalmente realizada, como a conhecemos, para aferir a complexidade com que se apresenta a condição de deficiência/incapacidade duradoura.

Outra questão que merece ser citada, justamente pelos efeitos que ela traz aos benefícios previdenciários e assistenciais, encontra-se no art. 6º do Estatuto. Segundo este importante dispositivo, deficiência não é sinônimo de incapacidade civil. É de se relembrar que era requisito do BPC assistencial, somente para citar um exemplo marcante, que os pretendentes a este benefício fossem inválidos para o trabalho e incapazes para os atos da vida civil (AVC). O Estatuto torna incompatível essa perspectiva. Portanto, segundo a nova lógica inclusiva e emancipatória trazida

pela Lei n. 13.146/2015, o fato de o segurado ter alguma deficiência não o impede de casar ou ter união estável, reproduzir, planejar sua família, bem como exercer o direito à tutela, guarda, curatela e também à adoção. Certamente foi nesse sentido que o Estatuto cunhou um novo Instituto Jurídico, denominado TOMADA DE DECISÃO APOIADA (TDA). Em substituição à curatela, este novel instituto permite que a pessoa com deficiência (45) Merece citação o inc. IV do art. 3º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, quando conceitua as barreiras como "qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros [...]", possa eleger duas pessoas de sua confiança, apresentando estas ao Juiz, que, após ouvido o Ministério Público e assessorado por equipe multidisciplinar, poderá designá-las para acompanhar as decisões do segurado. Isso dá uma autonomia importante ao deficiente, coadunando-se mais com o espírito emancipatório trazido pelo Estatuto, bem como pelo Código de Processo Civil de 2015. Percebe-se, pela TDA, que a pessoa com deficiência deixa a condição de incapaz civilmente para ter uma inclusão social nas diversas áreas, podendo praticar os atos do comércio, desde que assessorado pelas pessoas designadas para o auxiliar, conservando vários direitos que com a Curatela tradicional não detinha.

Outro aspecto relevante diz respeito ao atendimento prioritário em diversos serviços, nominados no art. 9º da referida norma: a) atendimento em todas as instituições e serviços de atendimento ao público; b) disponibilização de pontos de parada, estações e terminais que facilitem o embarque e o desembarque; c) acesso a informações e recursos de comunicação; d) prioridade na restituição do Imposto de Renda; e) tramitação preferencial em processos, administrativos ou judiciais, entre outros.

Merece destaque, igualmente, o direito da pessoa com deficiência à habilitação e reabilitação profissional, de modo que o Estatuto em comento destina um capítulo em destaque (o Capítulo II, contendo quatro importantes artigos, bem como reforça esse processo no Capítulo IV, Seção I, destinada ao Direito ao Trabalho), somente para explicitar este processo. Muito embora entendamos que há uma confusão terminológica na aplicação destes procedimentos, uma vez que habilitação não se confunde com reabilitação profissional, a má técnica utilizada não pode desmerecer o sentido da norma. Com efeito, acreditamos que estes processos são fundamentais para a inserção das PcDs na vida laboral, pois permite que aprendam novas habilidades e despertem para outros afazeres.

Adicione-se a isso o incentivo oferecido pelas cotas para pessoas com deficiência, com a obrigação de as empresas contratarem trabalhadores que têm algum nível de deficiência.

Veja-se, nesse sentido, a perfeita comunicação que este processo tem com a Aposentadoria Especial das Pessoas com Deficiência trazida pela LC n. 142/2013. É justamente por meio do trabalho que eles podem auferir a redução do tempo laboral ordinatório, bem como a idade reduzida (Mauss; Costa, 2018).

Mas por que, se está pacificado em nosso sistema jurídico pátrio há ainda um processo de resistência tão grande à sua utilização?

É isso que buscaremos refletir criticamente, pois de nada adianta uma normativa protetiva como temos, em se tratando do novel conceito de deficiência/incapacidade duradoura, se na prática a política pública, traduzida pelos nossos Tribunais e pelo contencioso administrativo, não a respalda.

Começamos refletindo o avanço desta nova perspectiva, para, ao final, trazer o que denominamos de empecilhos à sua utilização.

Pois bem, indícios desta viragem, da perícia biomédica à perícia biopsicossocial, já podem ser encontrados na jurisprudência, a exemplo do disposto nas Súmulas ns. 47 e 49, lavradas pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais.

Vejamos:

Súmula n. 47 – Uma vez reconhecida a incapacidade parcial para o trabalho, o juiz deve analisar as condições pessoais e sociais do segurado para a concessão de aposentadoria por invalidez.

Súmula n. 48 – A incapacidade não precisa ser permanente para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada.

Na primeira construção jurisprudencial, torna-se imperativo (pela flexão do verbo "deve") que o juiz monocrático, pois ele é o juiz natural, analise as condições pessoais e sociais dos(as) segurados(as). Estas condições, por certo, podem ser traduzidas pelos critérios biopsicossociais constantes na CIF-2001 e na Convenção... 2007, conforme vimos alhures.

Na outra Súmula, que se refere aos benefícios assistenciais, encontramos um resquício deste entendimento, quando relativiza a incapacidade total ou a deficiência, para que os candidatos ao BPC da LOAS façam jus a este benefício.

Importante passo foi dado pela TNU quando da confecção da Súmula n. 78. Vejamos:

Súmula n. 78/TNU – 17.09.2014. Seguridade social. Previdenciário. Benefício previdenciário. Requerente de benefício é portador do vírus HIV. Comprovado que o requerente de benefício é portador do vírus HIV, cabe ao julgador verificar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais, de forma a analisar a incapacidade em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença.

É necessário que se diga, em primeiro lugar, que a Súmula n. 78 da TNU se refere à concessão de benefício previdenciário, inscrito no rol do RGPS. Em segundo lugar, muito embora se refira ao portador do vírus do HIV, aplica-se por analogia a outras tantas doenças que causam estigma aos segurados. Importante anotar, na esteira da CIF-2001, que respalda os demais critérios extrafisiológicos, aferidos pela perícia médica, cuja verificação somente poderá ser feita mediante perícia social.

Neste ponto, também existe uma grande e visível limitação das perícias biomédicas. Pelo fato de os benefícios assistenciais estarem sob o manto da Previdência Social, é o setor pericial do INSS que avalia o critério da invalidez/incapacidade por longo prazo/deficiência. Estes, que têm seus referenciais atrelados ao "mundo do trabalho", avaliam os candidatos ao BPC assistencial com este referencial. O resultado, no mais das vezes, é desastroso, como sabemos.

A TNU, por meio da Súmula n. 80 ora colacionada, recepcionou esses critérios da CIF-2001 de forma mais explícita. Vejamos:

> Súmula n. 80/TNU – 15.04.2015. Seguridade social. Assistência social. Deficiente físico. Prova das condições socioeconômicas. Lei n. 12.470/2011. Lei n. 8.742/1993. Nos pedidos de benefício de prestação continuada (LOAS), tendo em vista o advento da Lei n. 12.470/2011, para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, é necessária a realização de avaliação social por assistente social ou outras providências aptas a revelar a efetiva condição vivida no meio social pelo requerente.

Muito embora, como vimos, a referência seja aos benefícios assistenciais no âmbito da assistência social, aponta um primeiro passo para avaliação social de todos esses fatores que circundam a vida dos pretendentes a este benefício de subsistência, podendo ser estendido aos demais benefícios previdenciários.

Ora, se já temos em nosso sistema jurisprudencial várias súmulas, como vimos, em que o CID é insuficiente, *per si*, para comprovar a deficiência, por quais razões ainda é tão difícil a aceitação da perícia

biopsicossocial, o que, por tabela, põe por terra todo o construto da CIF/OMS?

São várias as normativas infraconstitucionais, especialmente emanadas das portarias, ordens de serviços, instruções normativas etc., aplicadas à seguridade social como um todo, que buscam, indiretamente, frustrar a aplicação da perícia biopsicossocial.

A nosso ver, e já dissemos isso na obra dedicada a este modelo social (Costa, 2025), a Súmula n. 77, também da TNU, é a pura expressão dessa realidade.

Vejamos sua redação e teleologia:

> Súmula n. 77/TNU – 06.09.2013. Seguridade social. Previdenciário. Benefício previdenciário. Análise das condições pessoais pelo julgador. O julgador não é obrigado a analisar as condições pessoais e sociais quando não reconhecer a incapacidade do requerente para a sua atividade habitual.

Em primeiro lugar, veja-se que se refere a benefício previdenciário. Apesar de ser taquigraficamente breve, é por demais nociva à construção da perícia biopsicossocial. A questão fulcral reside na seguinte perquirição: em que momento ou em que casos é possível deixar de avaliar as denominadas "condições pessoais e sociais", quando se tratar da avaliação de benefícios por incapacidade? Como é possível dicotomizar, seccionar, separar as áreas psicossociais das questões biológicas, se ambas fazem parte de um todo complexo que é o ser humano?

A teleologia constante na Súmula n. 77 da TNU, sem dúvidas, elabora uma espécie de hierarquia entre as perícias: a médica precede a social, de modo que, se aquela não constatar incapacidade laboral, não será necessário examinar as demais questões. Ocorre que, à luz da CIF/2001, da Convenção de Nova Iorque/2007 e, atualmente, do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015), é impossível qualquer avaliação que prescinda das análises das questões sociais, ambientais, atitudinais, econômicas, entre outras. O contrário desse entendimento é recepcionar a primazia da perícia médica nesse processo de avaliação, ou seja, primeiro é feita a perícia médica e, se constatada a capacidade laboral, torna-se prescindível a realização da perícia social, como já constatamos em pesquisa realizada no âmbito dos benefícios da Aposentadoria Especial da LC n. 142/2013 (Mauss; Costa, 2018).

Tal procedimento é mover a roda da história para trás, relegando a perícia social a segundo plano, de modo a não a incorporar no âmbito da perícia complexa ou biopsicossocial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A resistência na aplicação dos construtos trazidos na CIF/OMS/2001 parece tão evidente que o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ), emitiu a Resolução n. 630, em 29/07/2025, de modo a fazer constar no Sisperjud o instrumento de avaliação biopsicossocial. O prazo inicialmente estabelecido foi a partir de 1º de novembro de 2025, vindo a ser prorrogado, pela Resolução n. 637/2026, para 3 de novembro de 2026.

Muito embora estas Resoluções digam respeito aos benefícios assistenciais, deixam transparecer a preocupação do Judiciário para com a efetivação da perícia biopsicossocial.

A própria produção legislativa infraconstitucional, como se disse, vem militando em sentido contrário na aplicação deste modelo social complexo. Prova disso é a barreira imposta por muito tempo pela Portaria Conjunta MDS/INSS n. 2/2015, quando em seu art. 8º condiciona o acesso ao BPC da LOAS quando o grau de deficiência fosse moderado ou grave. Na prática, não eram examinados todos os demais critérios extramédicos, o que conduzia uma penca de indeferimentos administrativos que terminavam grande parcela judicializando.

A Portaria Conjunta MDS/MPS/INSS N. 37, na sugestiva data do dia 1º de abril de 2026, alterou a Portaria Conjunta MDS/INSS n. 2, de 30 de março de 2015, criou outras barreiras na aplicação concreta da CIF/OMS e da perícia biopsicossocial. Vejamos dois artigos neste sentido:

> Art. 7º [...] – Inc. IV – informar se o impedimento identificado pode ser caracterizado como permanente, irreversível ou irrecuperável. Art. 8º A combinação de qualificadores finais resultantes da avaliação social e da avaliação médica será confrontada com a Tabela Conclusiva de Qualificadores – Anexo IV desta Portaria, para fins de reconhecimento ou não do direito ao benefício. Parágrafo único. O benefício será indeferido quando as alterações de Funções e/ou Estruturas do Corpo puderem ser resolvidas em menos de 2 (dois) anos, consideradas as condições especificadas no inciso III do art. 7º." (NR)

Todos nós que lidamos na seara da seguridade social sabemos que, a depender dos procedimentos a serem realizados pelo SUS, a fila de espera para consultas, exames e demais procedimentos de próteses e órteses pode levar a uma fila de espera por dolorosos anos.

De todo o exposto neste artigo, entendemos que a grande barreira e empecilho na efetivação deste modelo social, traduzido pela perícia

biopsicossocial, é sem dúvidas a Súmula n. 77 da TNU. Ela obsta, no seio dos benefícios por incapacidade, a realização da perícia biopsicossocial quando os julgadores e julgadoras, especialmente ligados aos Juizados Especiais Federais, entendem que não resta provada a incapacidade para a atividade habitual.

Urge, portanto, a revogação desta Súmula.

Por fim, mas não menos importante, aproveitamos o ensejo, diante da grandiosidade deste evento patrocinado pelo IBDP, para chamar a atenção de todos e todas os(as) causídicos(as). Isso porque serão estes e estas, honrando a advocacia e suas prerrogativas, que poderão auxiliar milhares de pessoas deficientes ou com incapacidade duradoura, a conseguir acesso aos seus direitos.

A Síndrome de Fibromialgia ou Fadiga Crônica, somente para citar um exemplo, passou a partir de 1º de janeiro de 2016 a ser equiparada à deficiência, o que permite a evocação da perícia biopsicossocial. Cabe aos causídicos e causídicas, por suposto, deixar bem claro, inclusive em disposição preliminar, que pretendem a realização da perícia biopsicossocial, forte na CIF/OMS/2001, no Estatuto da Pessoa com Deficiência e na Convenção de Nova Iorque. Quanto a outras tantas doenças ainda não tipificadas como tal, cabe aos causídicos da advocacia previdenciária-assistencial evocar a utilização deste modelo social. Lembrem-se sempre: **não são os juízes e os tribunais quem cria as teses; são as advogadas e advogados, mediados por suas labutas diante dos casos concretos que enfrentam.**

REFERÊNCIAS

CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DE FUNCIONALIDADE, INCAPACIDADE E SAÚDE – versão para crianças e jovens. Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde/Centro Colaborador da OMS para a Família de Classificações Internacionais em Português. São Paulo: USP, 2011.

COSTA, José Ricardo Caetano Costa (org.). *Perícia biopsicossocial*: um enfoque inter e multidisciplinar. São Paulo: LTr, 2018.

COSTA, José Ricardo Caetano Costa. *Perícia biopsicossocial*: aplicabilidade, metodologia, casos concretos. São Paulo: Lujur, 2025.

COSTA, José Ricardo Caetano Costa. *Perícia biopsicossocial*: perspectivas de um novo modelo pericial. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2014.

LAURENTI, Ruy. Pesquisas na área de classificação de doenças. *Saúde e Sociedade*, v. 3, n. 2, p. 112-126, 1994.

MAUSS, Adriano; COSTA, José Ricardo Caetano. *Aposentadoria especial dos deficientes*: aspectos legais, processuais e administrativos. São Paulo: LTr, 2018.

21

PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO: NORMAS ADMINISTRATIVAS ESSENCIAIS E ESTRUTURA PROCEDIMENTAL

*Joseane Zanardi Parodi**

Durante muito tempo, a advocacia previdenciária tratou o processo administrativo com um certo desprezo: fazia-se o pedido, aguardava-se a decisão e, em caso de indeferimento, discutia-se o direito no Judiciário. Essa visão nunca foi adequada e hoje pode trazer consequências processuais e financeiras importantes. É no processo administrativo que se formam os fatos, as provas, os pedidos e as controvérsias que poderão acompanhar o segurado no recurso e na ação judicial.

A previdência social é direito social expressamente assegurado pelo art. 6º[1] da Constituição Federal. Por isso, o requerimento perante o INSS não pode ser reduzido a uma simples conferência de documentos. O segurado está exercendo um direito fundamental e, dentro do processo administrativo, deve ter asseguradas garantias como contraditório, ampla defesa, legalidade, eficiência, motivação e devido processo legal.[2]

---

* Advogada previdenciarista. Presidente da Comissão Especial de Direito Previdenciário da OAB/SP. Coordenadora Regional Sudeste e Vice-Diretora de Processo Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Professora e palestrante em Direito Previdenciário.

1 Constituição Federal de 1988, art. 6º: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

2 Constituição Federal de 1988, art. 5º, LV: "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

A Constituição também protege o conhecimento e a retificação de informações pessoais mantidas em registros e bancos de dados públicos, por meio do art. 5º, LXXII. No Direito Previdenciário, isso é especialmente relevante porque grande parte do reconhecimento do direito depende de bases estatais, principalmente do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).[3]

A Lei n. 9.784/1999 transforma essas garantias em regras práticas para o processo administrativo federal. Seu art. 2º determina, entre outros critérios, a adoção de formas simples, o direito à comunicação e à produção de provas, a possibilidade de recurso, a impulsão de ofício e a interpretação da norma administrativa de modo a melhor atender sua finalidade, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação.[4]

Por isso, costumo insistir em um ponto: o requerimento não deve ser protocolado apenas porque o cliente já reúne, em tese, os requisitos para pedir o benefício. O processo precisa estar maduro. Isso significa ter um pedido compreensível, fatos delimitados, CNIS conferido, documentos essenciais reunidos, inconsistências identificadas e uma estratégia de prova definida.

Maturidade instrutória não significa exigir documentação perfeita. Significa saber o que existe, o que falta, o que ainda pode ser obtido, o que deverá ser requerido ao INSS e quais questões precisam ficar registradas no processo. Se houver indeferimento ou reconhecimento parcial, o profissional já terá condições de discutir o caso de forma consistente na via recursal administrativa e, se necessário, no Judiciário.

Também é importante separar acolhimento de estratégia. O problema do cliente precisa ser compreendido, mas a condução do caso deve ser técnica. A ansiedade para protocolar rapidamente não pode comprometer a prova nem a estratégia processual. Isso deve ser explicado ao cliente desde o primeiro atendimento.

A Instrução Normativa PRES/INSS n. 128/2022 é o principal eixo das regras e rotinas utilizadas pelo INSS no reconhecimento de direitos. Mas ela não pode ser lida isoladamente nem apenas em sua redação original. A norma sofre alterações frequentes e deve ser consultada sempre em sua versão atualizada.

---

3 LXXII – conceder-se-á "habeas-data": a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

Ao lado da IN n. 128/2022, as Portarias DIRBEN organizam procedimentos específicos. Para a prática previdenciária, merecem destaque a Portaria n. 990/2022, sobre cadastro e retificação de informações; a n. 991/2022, sobre reconhecimento de benefícios; a n. 993/2022, dedicada ao Processo Administrativo Previdenciário (PAP); a n. 996/2022, sobre recursos; e a n. 997/2022, sobre revisão.

Esse conjunto normativo mostra que o processo administrativo deve ser tratado com a relevância que merece. Um mesmo caso pode exigir três ou quatro manifestações relevantes: o requerimento inicial; o cumprimento de uma ou mais exigências; o recurso ordinário, em caso de indeferimento ou deferimento parcial; e, quando cabível, o recurso especial. Cada uma dessas peças passa a integrar a história do processo e pode ser examinada posteriormente pelo CRPS ou pelo Judiciário.

Por isso, todas as etapas precisam conversar entre si. O pedido inicial deve delimitar corretamente a pretensão; o cumprimento de exigência deve responder exatamente ao que foi solicitado e registrar eventual impossibilidade; o recurso deve atacar os fundamentos concretos da decisão; e o recurso especial deve identificar com precisão a matéria ainda controvertida. Um processo administrativo bem feito é construído com estratégia, pensando no todo e não apenas no primeiro protocolo, para gerar um eventual indeferimento forçado.

Antes de qualquer protocolo existe uma fase que não aparece no sistema do INSS, mas define a qualidade de todo o processo: o atendimento. Um bom atendimento previdenciário não é apenas acolhimento nem coleta de documentos. É investigação técnica.

É nesse momento que o profissional reconstrói a vida contributiva e faz perguntas que o cliente, sozinho, muitas vezes não saberia relacionar ao benefício: vínculos que não aparecem no CNIS, períodos rurais, serviço público, atividade especial, deficiência, incapacidade, contribuições em atraso, atividades concomitantes, alterações de nome, documentos perdidos e requerimentos anteriores.

O cliente pode dizer que sempre trabalhou registrado e, ainda assim, ter vínculo sem remunerações no CNIS. Pode afirmar que nunca exerceu atividade especial e descrever uma rotina com exposição a agentes nocivos. Pode desconhecer a necessidade de uma CTC ou acreditar que toda informação exibida no Meu INSS está correta. É justamente por isso que o atendimento precisa ser conduzido por quem sabe o que procurar.

Ao final da entrevista, o advogado deve ter um mapa do caso: qual é o pedido principal; quais são os pedidos subsidiários; quais períodos

precisam de acerto; quais provas já existem; quais precisam ser produzidas; quais documentos dependem de terceiros; quais indicadores aparecem no CNIS; e quais as chances de concessão administrativa ou da necessidade de ação judicial. Antecipar os problemas é o que pode gerar um resultado diferente.

O CNIS é uma das principais bases do processo previdenciário. Ele reúne vínculos, remunerações, contribuições e indicadores utilizados na análise humana e automatizada. Justamente por isso, deve ser conferido com atenção e nunca tratado como uma base infalível.

Na prática, são comuns remunerações ausentes, vínculos incompletos, divergências de datas, indicadores pendentes, informações de RPPS não integradas e falhas decorrentes de migração de sistemas. Antes de protocolar o benefício, o advogado deve confrontar o CNIS com CTPS, carnês, comprovantes de recolhimento, CTCs, extratos de FGTS, documentos funcionais e demais provas disponíveis.

Havendo divergência, é preciso definir a estratégia: o acerto será feito antes do benefício? Será pedido no próprio requerimento? O mais importante é não deixar a inconsistência sem tratamento e depois se surpreender com uma decisão automática baseada exatamente no dado incorreto.

A Portaria DIRBEN/INSS n. 990/2022 é especialmente importante nessa etapa, pois disciplina cadastro, administração e retificação das informações. Em um ambiente cada vez mais automatizado, corrigir a base de dados é também uma forma de cuidar da futura decisão.

A digitalização dos serviços criou uma falsa sensação de simplicidade: escolher o serviço, responder algumas perguntas, anexar PDFs e enviar. Mas o protocolo é um ato jurídico e probatório. Tudo o que é informado no sistema passa a integrar o processo.

O INSS Digital e os demais canais eletrônicos devem ser utilizados com o mesmo cuidado de uma petição judicial. A escolha do serviço, as respostas dadas às perguntas, a descrição dos documentos, a legibilidade dos arquivos e a coerência entre o pedido escrito e o que foi informado no sistema influenciam diretamente a análise.

A organização dos documentos também importa. Arquivos chamados apenas de “documento”, “scan” ou “outros” dificultam o trabalho de quem analisa. É muito mais útil identificar objetivamente: “CTPS – vínculos 1995 a 2008”; “PPP – Empresa X – 01/02/2004 a 30/06/2012”; “CTC – Município”; “FGTS – comprovação do vínculo Empresa Y”. Facilitar a leitura do processo é estratégia.

As perguntas do sistema merecem atenção especial. Respostas automáticas, contraditórias ou dadas sem compreender o que está sendo perguntado podem limitar o próprio pedido. Aquela resposta poderá ser lida depois por um servidor, por uma Junta de Recursos, por uma Câmara de Julgamento, por um procurador federal ou por um magistrado.

Quando o caso exige explicação, uma petição administrativa objetiva é recomendável. Ela não precisa ser longa. Precisa ser clara: o que se pede, quais períodos estão em discussão, quais documentos comprovam cada fato, quais inconsistências existem e quais providências administrativas são necessárias. O servidor do INSS vai agradecer, pois isso vai facilitar o trabalho de análise.

Um requerimento bem preparado não elimina o dever de instrução do INSS. Aqui é preciso evitar dois extremos: o segurado não deve apresentar um pedido vazio apenas para obter um indeferimento; e o INSS não pode agir como mero espectador, transferindo ao cidadão toda a responsabilidade pela formação da prova.

A própria IN n. 128/2022 prevê instrumentos para completar a instrução. O art. 22[4] permite, conforme o caso, carta de exigência, tomada de depoimentos, pesquisa externa e Justificação Administrativa. O art. 556[5] trata da reunião dos elementos necessários ao reconhecimento do direito e prevê ofícios, JA e pesquisa externa. Já o art. 566[6] determina a emissão de carta de exigências quando faltar elemento necessário, com prazo mínimo de trinta dias e possibilidade de prorrogação, mediante pedido justificado.

---

4 Art. 22. Na hipótese em que a documentação apresentada for insuficiente para formar convicção ao que se pretende comprovar, o INSS poderá realizar, conforme o caso, todas as ações necessárias à conclusão do requerimento, ou seja, emitir carta de exigência, tomar depoimentos, emitir Pesquisa Externa ou processar Justificação Administrativa – JA, observado o disposto nos art. 567 e 573.

5 Art. 556. A fase instrutória do processo administrativo previdenciário constitui-se pela reunião dos elementos necessários ao reconhecimento do direito ou serviço pleiteado, cabendo solicitação de documentação adicional apenas quando as informações não estiverem disponíveis em base de dados próprias ou de outros órgãos públicos. Parágrafo único. Quando os documentos apresentados não forem suficientes e, esgotadas as possibilidades de obtenção pelo requerente, o INSS, respeitadas as especificidades de cada procedimento, poderá: I – emitir ofício a empresas ou órgãos; II – processar JA; e III – realizar pesquisa externa.

6 Art. 566. Constatada a ausência de elemento necessário ao reconhecimento do direito ou serviço pleiteado, o servidor deverá emitir carta de exigências elencando providências e documentos necessários, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias para cumprimento, contados da data da ciência.

A carta de exigência é, portanto, uma etapa decisiva. Ela deve dizer com clareza o que falta e permitir que o segurado saiba como corrigir a deficiência. Exigência genérica ou padronizada, que não dialoga com o caso concreto, não cumpre adequadamente essa função.

A Justificação Administrativa também precisa ser lembrada quando a prova documental admite complementação testemunhal, observados os requisitos normativos. O advogado deve conhecer esses instrumentos e, quando cabíveis, pedi-los expressamente.

A orientação prática é simples: se o caso exige diligência, peça. Se o INSS não a realiza, registre. Se uma exigência é impossível de cumprir nos termos em que foi formulada, explique e prove a impossibilidade. O processo precisa mostrar o que o segurado fez e também o que a Administração deixou de fazer.

A decisão administrativa não é apenas um "deferido" ou "indeferido". Ela precisa demonstrar por que o direito foi reconhecido ou negado. O art. 574[7] da IN n. 128/2022 exige análise das provas, motivação e apreciação individualizada dos requisitos. Isso é ainda mais importante quando a análise utiliza rotinas automatizadas.

Ao receber a decisão, o advogado deve fazer uma conferência objetiva:

- Todos os períodos pedidos foram analisados?
- O PPP foi efetivamente examinado?
- A CTC foi considerada?
- As remunerações objeto de acerto foram tratadas?
- A exigência foi cumprida e, mesmo assim, o documento foi ignorado?
- A decisão utilizou informação cadastral incompatível com a prova apresentada?

7 Art. 574. A decisão administrativa, em qualquer hipótese, deverá conter despacho sucinto do objeto do requerimento administrativo, fundamentação com análise das provas constantes nos autos, bem como conclusão deferindo ou indeferindo o pedido formulado, sendo insuficiente a mera justificativa do indeferimento constante no sistema corporativo do INSS. § 1º A motivação deve ser clara e coerente, indicando quais requisitos legais foram ou não atendidos, podendo fundamentar-se em decisões anteriores, bem como em notas técnicas e pareceres do órgão consultivo competente, os quais serão parte do processo se não estiverem disponíveis ao público e não forem de circulação restrita aos servidores do INSS. § 2º Todos os requisitos legais necessários à análise do requerimento devem ser apreciados no momento da decisão, registrando-se no processo administrativo a avaliação individualizada de cada requisito legal.

Essa conferência define a qualidade do recurso. A Portaria DIRBEN/INSS n. 996/2022 disciplina a matéria recursal. Um recurso genérico, que apenas repete que "o segurado tem direito", perde a oportunidade de apontar o erro concreto da decisão e de organizar a controvérsia para a instância seguinte.

O processo administrativo bem construído produz um recurso melhor. E um recurso bem construído, mesmo quando não é acolhido, deixa a futura discussão judicial mais clara. O processo precisa ser visto como uma linha contínua de formação do direito e da prova.

O Tema 1124 do Superior Tribunal de Justiça consolidou parâmetros sobre interesse de agir e efeitos financeiros nos casos em que a concessão ou revisão judicial envolve prova que não foi submetida, ou não foi adequadamente examinada, na via administrativa. O acórdão foi publicado, mas, na consulta oficial realizada para esta versão, ainda não constava trânsito em julgado.[5]

A tese exige requerimento administrativo apto, com documentação minimamente suficiente para que o INSS compreenda e analise a pretensão. O chamado "indeferimento forçado", provocado por requerimento sem condições mínimas de admissão, pode levar à ausência de interesse de agir.

Mas a tese não autoriza o INSS a abandonar seus deveres de instrução. Se o requerimento é apto, porém a documentação é insuficiente, deve-se verificar se havia dever de oportunizar complementação. É justamente aqui que o conhecimento das normas administrativas deixa de ser acessório e passa a ser indispensável.

Não basta, portanto, ter uma DER. É preciso ter uma DER vinculada a um requerimento capaz de demonstrar o que efetivamente foi pedido e quais fatos foram levados ao conhecimento da Administração. Ao mesmo tempo, para saber se houve desídia do segurado ou atuação não colaborativa do INSS, é indispensável examinar o processo administrativo.

A questão tem reflexo financeiro. Um documento essencial apresentado somente em juízo pode abrir discussão sobre interesse de agir e termo inicial dos efeitos financeiros. Uma exigência mal respondida pode levar à necessidade de novo requerimento. Um pedido mal delimitado pode não ser suficiente para demonstrar que a Administração foi provocada sobre determinado fato.

A resposta prática ao Tema 1124 não é protocolar qualquer coisa para "garantir a DER", nem esperar uma perfeição documental impossível. É trabalhar com responsabilidade: apresentar o que é essencial e

está disponível, identificar o que depende de terceiro ou do próprio INSS, formular os pedidos de instrução, responder às exigências e registrar as dificuldades de obtenção da prova.

Para transformar essas regras em rotina de escritório, o requerimento pode ser organizado em dez etapas:

1. Atendimento investigativo – reconstrua a história contributiva e procure fatos que não aparecem espontaneamente no CNIS.
2. Definição do objeto – estabeleça o benefício ou serviço, os pedidos principais, os subsidiários e os períodos controvertidos.
3. Conferência do CNIS – verifique vínculos, remunerações, contribuições, indicadores, concomitâncias e dados cadastrais.
4. Organização da prova – relacione cada fato ao documento correspondente e separe o que já existe, o que precisa ser obtido e o que depende de diligência.
5. Escolha do serviço correto – selecione o requerimento compatível e leia todas as perguntas antes de responder.
6. Petição administrativa – explique o caso de forma objetiva, indique as normas essenciais, delimite os pedidos e mostre onde está a prova. Facilite a análise: na dúvida, um processo confuso tende a produzir exigência ou indeferimento.
7. Organização digital – use arquivos legíveis, completos, em ordem lógica e com nomes que permitam identificar imediatamente o conteúdo.
8. Conferência antes do envio – revise respostas, anexos, procuração, representação, pedidos e coerência das informações.
9. Acompanhamento ativo – controle exigências e prazos, peça prorrogação quando houver justificativa e documente falhas ou indisponibilidades do sistema.
10. Análise da decisão – compare o que foi pedido, o que foi provado e o que foi decidido; identifique omissões e escolha conscientemente entre recurso, revisão ou judicialização.

Esse roteiro não serve apenas para aumentar a chance de deferimento. Ele preserva a história processual do segurado. Se houver concessão, facilita a conferência do cálculo e dos períodos reconhecidos. Se houver deferimento parcial, mostra exatamente o que ficou de fora. Se houver indeferimento, oferece base para um recurso consistente. E, se o caso chegar ao Judiciário, permite demonstrar o que foi apresentado ao

INSS, quais providências foram requeridas e se houve atuação colaborativa da Administração.

O processo administrativo previdenciário não é uma etapa menor. É o primeiro espaço de concretização do direito previdenciário e o lugar em que se forma grande parte da história probatória do segurado.

A Constituição Federal, a Lei n. 9.784/1999, a IN n. 128/2022 e as Portarias DIRBEN formam um sistema de garantias e deveres. O segurado deve apresentar um requerimento apto e agir com diligência. O INSS deve orientar, instruir, emitir exigência quando cabível, utilizar os instrumentos disponíveis, analisar a prova e motivar sua decisão.

O Tema 1124/STJ tornou essa compreensão ainda mais importante. A discussão não é apenas sobre documento novo. É sobre a qualidade do processo administrativo e sobre a conduta de quem requer e de quem decide.

Para a advocacia, a mudança precisa ser também cultural: valorizar o atendimento, dominar o CNIS, conhecer as normas administrativas, utilizar corretamente o INSS Digital e os demais canais, protocolar com estratégia, acompanhar a instrução e recorrer com precisão.

Um processo administrativo bem feito não é burocracia. É estratégia, prova, proteção dos efeitos financeiros e respeito ao direito fundamental previdenciário. A melhor judicialização começa antes da ação: começa no atendimento, passa por um requerimento maduro e chega ao Judiciário, quando necessário, com uma história processual clara e tecnicamente construída.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.* Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). *Instrução Normativa PRES/INSS n. 128, de 28 de março de 2022, com alterações posteriores*. Brasília, DF: INSS, 2022.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). *Normas procedimentais:* Portarias DIRBEN/INSS n. 990, 991, 993, 996 e 997, de 28 de março de 2022, com alterações posteriores. Brasília, DF: INSS, 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). *Tema Repetitivo 1124*: REsp 1.913.152/SP; REsp 1.905.830/SP; REsp 1.912.784/SP. Primeira Seção. Acórdão publicado em 6 nov. 2025.

22

A COMPLEXA SIMPLICIDADE DO SISTEMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: CABIMENTO, ADMISSIBILIDADE E IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES DAS TURMAS RECURSAIS

*Juan Pablo Couto de Carvalho**

1. INTRODUÇÃO

A atuação contenciosa em matéria previdenciária contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) concentra-se, majoritariamente, no âmbito dos Juizados Especiais Federais (JEFs). Não se trata de afirmação intuitiva: os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam que as demandas previdenciárias respondem pela ampla maioria dos casos novos que ingressam nesse microssistema. Em 2019, o INSS figurou como parte na maioria absoluta das ações dos JEFs, com participação superior a 70% na maior parte dos Tribunais Regionais Federais – à exceção do TRF4, com 59,44% (CNJ, 2022). Considerado o conjunto das ações previdenciárias contra a autarquia sobre o total de casos novos, os percentuais oscilam entre 70% e 83%, conforme o tribunal (Quadro 1).

Quadro 1 – Participação das ações previdenciárias contra o INSS sobre o total de casos novos nos JEFs (2019-2020)

Tribunal	Ações previdenciárias (INSS)
TRF1	80%
TRF2	83%
TRF3	77%
TRF4	70%
TRF5	81%

Fonte: CNJ – Juizados Especiais Federais (2022), com base no DataJud.

* Doutor em Direito. Mestre em Ciências Sociais. Instrutor e Pesquisador da ESAGU. Diretor Científico do IBDP. Procurador Federal (AGU).

Esses números não descrevem apenas um perfil de distribuição de competência. Eles indicam que o desenho institucional do sistema recursal dos JEFs – e, no seu ápice, o desenho da própria uniformização de jurisprudência – foi historicamente moldado pela repetição massiva de controvérsias previdenciárias. A uniformização tornou-se, em larga medida, a resposta institucional a essa litigância de massa. Foi dela que nasceram as Turmas Recursais, as Turmas Regionais de Uniformização (TRUs) e a Turma Nacional de Uniformização (TNU), instâncias cuja lógica de funcionamento é, antes de tudo, a formação de precedentes.

A consequência prática para a advocacia é direta. O advogado que atua contra o INSS nos JEFs não litiga em um sistema simplificado; litiga em um sistema cuja simplicidade formal, prometida pela lei, convive com uma complexidade recursal crescente. O objetivo deste artigo é sistematizar essa complexidade e traduzi-la em um roteiro técnico-processual de atuação perante a TNU, de modo a reduzir a margem de improviso na fase recursal e a aumentar a probabilidade de que a pretensão do segurado seja efetivamente conhecida e julgada no mérito.

2. O SISTEMA RECURSAL DOS JEFS: DA SIMPLICIDADE LEGAL À SOFISTICAÇÃO JURISPRUDENCIAL

2.1 A promessa da Lei n. 10.259/2001 e a peculiaridade estrutural dos JEFs

A Lei n. 10.259/2001 estruturou os Juizados Especiais Federais sobre os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, celeridade e economia processual, aplicáveis por remissão à Lei n. 9.099/1995. O horizonte normativo era o de um rito enxuto, com poucas oportunidades recursais e vocação para a resolução rápida de conflitos de menor expressão econômica.

Há, contudo, uma diferença estrutural entre os JEFs e os Juizados Especiais Cíveis estaduais que ajuda a explicar por que essa promessa não se concretizou de forma integral. Nos juizados estaduais da Lei n. 9.099/1995, o polo passivo é ocupado, em regra, por particulares. Nos JEFs, ao contrário, o polo passivo é ocupado, majoritariamente, por entes públicos de atuação nacional – a União, o INSS, a Caixa Econômica Federal, entre outros. Como visto na Seção 1, o próprio INSS figura como parte na ampla maioria das demandas. Essa circunstância impôs ao legislador um problema de difícil equação: conciliar a celeridade e a simplicidade próprias dos juizados com a proteção do interesse público de que são portadoras as pessoas jurídicas de direito público que ocupam o polo passivo.

A doutrina identifica precisamente nessa peculiaridade a raiz da complexidade recursal do microssistema. É esclarecedor o dado histórico: a redação original da Lei n. 9.099/1995 chegou a prever, em seu projeto (art. 47 do Projeto de Lei n. 1.480-D/1989), um recurso uniformizador de jurisprudência para os juizados estaduais; o dispositivo, porém, foi vetado sob o argumento de que comprometeria a celeridade processual (Moura, 2012). A opção legislativa inverteu-se com a Lei n. 10.259/2001, e a razão da inversão é estrutural. Como a atuação nacional dos réus faz com que uma mesma tese jurídica se repita em milhares de demandas por todo o país, o peso do princípio da segurança jurídica passou a preponderar, em parte, sobre o da celeridade: uma decisão divergente entre turmas de regiões distintas geraria tratamento desigual de segurados em situação idêntica. Foi para debelar esse risco que se introduziram, no microssistema dos juizados, expedientes recursais até então inexistentes – os incidentes e pedidos de uniformização de jurisprudência, com sua estrutura própria de turmas regionais e nacional (Moura, 2012). A opção mostrou-se um modelo bem-sucedido, a ponto de essa mesma lógica argumentativa ter sido reproduzida, anos depois, nos Juizados Especiais da Fazenda Pública (Lei n. 12.153/2009, arts. 18 e 19). O custo dessa escolha é conhecido e assumido: a uniformização pode retardar o processo em que se forma o *leading case*, mas contribui para o desfecho abreviado e isonômico de todos os demais feitos que veiculam a mesma questão de direito.

Compreende-se, assim, por que a promessa de simplicidade recuou diante da prática. Ao lado do recurso inominado, consolidou-se um conjunto de instrumentos que hoje compõem o cotidiano da fase recursal. O Quadro 2 confronta os princípios legais com essa arquitetura em operação – não para sugerir correspondência biunívoca entre cada princípio e cada instrumento, mas para tornar visível o contraste entre a moldura enxuta idealizada e a estrutura efetivamente disponível ao advogado.

Quadro 2 – Princípios da Lei n. 10.259/2001 e a arquitetura recursal em operação

Princípios legais (Lei n. 10.259/2001)	Instrumentos do sistema recursal atual
Oralidade	PRU (pedido de uniformização regional)
Simplicidade	PNU (pedido de uniformização nacional)
Informalidade	Juízo bipartido de admissibilidade

Quadro 2 – Princípios da Lei n. 10.259/2001 e a arquitetura recursal em operação	
Princípios legais (Lei n. 10.259/2001)	**Instrumentos do sistema recursal atual**
Celeridade	Agravo interno/agravo à TNU
Economia processual	Reclamação/mandado de segurança
	Precedentes qualificados/IRDR
	Retratação/recursos extraordinários

Fonte: elaboração do autor a partir de CNJ (2022, p. 16).

A leitura do quadro deve ser qualitativa. Os cinco princípios da coluna esquerda descrevem um modelo processual de baixa densidade recursal; a coluna direita reúne dez instrumentos que, somados, revelam densidade oposta. Não se trata de afirmar que cada instrumento viola um princípio específico, mas de constatar que a soma deles reconfigurou o microssistema: instrumentos como o juízo bipartido de admissibilidade e o agravo à TNU introduzem, na fase recursal, um grau de tecnicidade estranho à informalidade original, ao passo que a multiplicação de vias de impugnação tensiona a celeridade que o sistema prometia. O próprio CNJ, em sua pesquisa sobre o funcionamento dos JEFs, reconhece a crescente complexidade e tensão do microssistema recursal (CNJ, 2022, p. 16) – o que confirma que o descompasso não é impressão do foro, mas dado institucionalmente diagnosticado.

2.2 O percurso recursal e a fragmentação decisória regional

O trajeto de impugnação parte da sentença proferida no JEF, passa pela Turma Recursal, pode alcançar a TRU e a TNU e, quando cabível, os Tribunais Superiores (STJ e STF). Cada etapa tem lógica própria de cabimento e de admissibilidade, e é justamente nessa segmentação que reside boa parte da dificuldade prática.

A essa complexidade soma-se uma acentuada heterogeneidade regional. O tempo médio de tramitação do recurso inominado nas Turmas Recursais, entre 2019 e 2020, variou de forma expressiva entre os tribunais (Quadro 3), o que revela diferentes dinâmicas recursais e reforça a tendência à dispersão interpretativa – precisamente o problema que a uniformização deveria mitigar.

Quadro 3 – Tempo médio do recurso inominado nas Turmas Recursais (2019-2020)	
Tribunal	**Tempo médio**
TRF1	14 meses
TRF2	22 meses
TRF3	12 meses
TRF4	8 meses
TRF5	6 meses

Fonte: CNJ – Juizados Especiais Federais (2022, p. 24).

Essa disparidade tem significado estratégico. A mesma tese, submetida a turmas de regiões distintas, pode receber tratamento e tempo de resposta diversos, o que torna o pedido de uniformização não um recurso acessório, mas um instrumento central de estabilização jurisprudencial e de segurança para o segurado.

2.3 A pirâmide normativa descentralizada

A dificuldade não é apenas processual; é também normativa. O sistema recursal dos JEFs organiza-se em camadas de fontes que vão dos fundamentos nacionais (Constituição Federal, Lei n. 10.259/2001 e Código de Processo Civil) às normas nacionais específicas da TNU (Regimento Interno da TNU, resoluções, questões de ordem e enunciados), às normas regionais e locais (regimentos dos TRFs, atos normativos das TRUs e das Turmas Recursais) e, por fim, às práticas e procedimentos diversos – requisitos de admissibilidade distintos, prazos e fluxos variáveis, interpretações regionais e exigências específicas de peças.

O CNJ identificou 547 atos normativos a serem observados pelo advogado que atua nos JEFs (CNJ, 2022). O dado é eloquente: navegar no sistema recursal exige domínio não apenas da lei federal, mas de um conjunto extenso de normativos regionais e locais em constante atualização. Essa pluralidade de fontes é, ela própria, um fator de risco processual, na medida em que a inobservância de exigência regional específica pode inviabilizar o conhecimento do recurso.

2.4 O comparativo com o rito comum

A dimensão da complexidade fica evidente quando se compara o sistema dos JEFs ao rito comum. No procedimento ordinário, o acórdão de segunda instância (apelação) pode ser desafiado por recurso especial (STJ) e/ou recurso extraordinário (STF) – até duas combinações recursais possíveis. Já o acórdão da Turma Recursal admite múltiplas formas de impugnação, isolada ou cumulativamente: PRU, PNU, PRU + PNU, recurso extraordinário e a combinação PNU + RE, o que perfaz até cinco combinações possíveis (Quadro 4).

Quadro 4 – Formas de desafio ao acórdão de segunda instância: rito comum e Turma Recursal

Rito comum (apelação)	Turma Recursal (JEF)
RESP (STJ)	PRU – isoladamente
RE (STF)	PRU + PNU – simultaneamente
RESP + RE – simultaneamente	PNU – isoladamente
–	RE – isoladamente
–	PNU + RE – simultaneamente
Até 2 combinações	Até 5 combinações

Fonte: elaboração do autor a partir da apresentação e de CNJ (2022).

A conclusão que se extrai é que a advocacia previdenciária nos JEFs passou a exigir domínio técnico do microssistema recursal. A simplicidade legal converteu-se em sofisticação jurisprudencial, e é nesse terreno que se decide, na prática, a sorte da pretensão do segurado.

3. O PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO: FUNÇÃO E CABIMENTO

O pedido de uniformização de interpretação de lei federal encontra fundamento no art. 14 da Lei n. 10.259/2001. Sua função é sistêmica: garantir a interpretação uniforme da legislação federal e reduzir a insegurança jurídica decorrente da dispersão de entendimentos entre turmas. Não é um recurso destinado à correção de injustiça no caso concreto, mas um instrumento de coerência do sistema – distinção que condiciona todo o seu regime de cabimento.

A definição do órgão competente segue uma lógica escalonada, orientada pela natureza da divergência. O Quadro 5 resume o fluxograma decisório de cabimento.

Quadro 5 – Fluxograma de cabimento do pedido de uniformização (art. 14 da Lei n. 10.259/2001)

Pressuposto	Órgão competente	Observação
Divergência entre turmas recursais da mesma região sobre direito material	PRU – Turma Regional de Uniformização	Julgamento em reunião conjunta das turmas envolvidas; presidência do juiz coordenador da região (§ 1º)
Divergência entre turmas de regiões diferentes ou contrariedade a jurisprudência dominante do STJ	PNU – Turma Nacional de Uniformização	Presidência do coordenador da Justiça Federal (§ 2º)
Decisão da TNU contrária a súmula ou jurisprudência dominante do STJ	PUIL dirigido ao STJ	Cabe pedido de uniformização ao próprio STJ (§ 4º)

Fonte: elaboração do autor a partir do art. 14 da Lei n. 10.259/2001.

Dois pressupostos são indispensáveis e merecem destaque desde já, por concentrarem a maior parte das inadmissões: o pedido exige (i) divergência sobre **questão de direito material** – e não processual – e (ii) demonstração idônea dessa divergência. Ambos serão retomados adiante.

4. O EXAME PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE

4.1 O juízo bipartido e o rito procedimental

O pedido de uniformização submete-se a um juízo de admissibilidade prévio, exercido pelo presidente ou vice-presidente da Turma Recursal ou da TRU, conforme a origem da decisão impugnada. Esse exame preliminar é o primeiro – e mais frequente – ponto de bloqueio da pretensão recursal. Compreendê-lo é condição para superá-lo.

O fluxo do exame preliminar segue uma sequência de verificações que conduzem a resultados distintos, conforme sintetizado no Quadro 6.

Quadro 6 – Resultados possíveis do exame preliminar de admissibilidade	
Verificação	**Resultado**
Há vício formal, intempestividade, incabimento ou prejudicialidade?	Não conhecer
O acórdão recorrido está alinhado a precedente qualificado ou à jurisprudência dominante?	Negar seguimento
Há precedente qualificado ou recurso repetitivo pendente sobre a mesma questão?	Suspender
Há divergência com precedente qualificado que justifique reexame pela origem?	Retratação (devolução à origem)
Não atendidos os requisitos do art. 14, V?	Inadmitir
Atendidos todos os requisitos?	Admitir (remessa à TNU)

Fonte: elaboração do autor a partir do *RITNU* e do art. 14 da Lei n. 10.259/2001.

Note-se que "não conhecer", "negar seguimento", "suspender", "retratação" e "inadmitir" produzem consequências processuais diversas e desafiam impugnações próprias. A precisão terminológica, aqui, não é preciosismo: ela determina qual o recurso cabível contra a decisão de barreira (tema da Seção 8).

4.2 As hipóteses de inadmissão do art. 14, V

O art. 14, V, elenca as hipóteses de não admissão do pedido. Seu domínio é o núcleo da técnica recursal na TNU, porque cada hipótese corresponde a um erro evitável frequentemente cometido pela advocacia. O Quadro 7 sistematiza as seis situações e o correlato cuidado técnico.

Quadro 7 – Hipóteses de inadmissão do pedido de uniformização (art. 14, V) e cuidado técnico correspondente		
Hipótese de inadmissão	**Conteúdo**	**Cuidado técnico do advogado**
1. Ausência de paradigma válido	Paradigma não indicado ou processos paradigmas não identificados corretamente	Indicar paradigma apto e identificar com exatidão os julgados confrontados

Quadro 7 – Hipóteses de inadmissão do pedido de uniformização (art. 14, V) e cuidado técnico correspondente		
Hipótese de inadmissão	**Conteúdo**	**Cuidado técnico do advogado**
2. Ausência de cópia do acórdão paradigma	Falta da cópia do paradigma, salvo se julgado repetitivo (STJ) ou representativo de controvérsia (TNU)	Juntar cópia ou link válido do inteiro teor (ver QO 3/TNU)
3. Ausência de similitude demonstrada	Falta de cotejo analítico comprovando similitude fática e jurídica	Demonstrar, ponto a ponto, a semelhança dos casos (ver Seção 6)
4. Necessidade de reexame de matéria de fato	Vedação ao reexame de prova ou ao revolvimento fático-probatório	Enquadrar a controvérsia como jurídica, não probatória (ver Seção 7)
5. Matéria processual	Pedido restrito a questões de direito material	Verificar a natureza material da tese antes de recorrer
6. Fundamentos autônomos não impugnados	Decisão sustentada por múltiplos fundamentos suficientes não integralmente atacados	Impugnar todos os fundamentos autônomos do acórdão

Fonte: elaboração do autor a partir do art. 14, V, da Lei n. 10.259/2001.

Preenchidos os requisitos (art. 14, VI), o pedido é encaminhado à Turma de Uniformização, admitindo-se, ainda, a indicação da decisão como representativa de controvérsia – hipótese em que os demais processos ficam sobrestados até o julgamento do caso-piloto (tema da Seção 11). Como regra geral, portanto, o pedido de uniformização é instrumento excepcional de uniformização da jurisprudência sobre questões de direito material, voltado a assegurar segurança jurídica e isonomia na Justiça Federal.

5. AS QUESTÕES DE ORDEM QUE REDEFINIRAM A ADMISSIBILIDADE

A Turma Nacional de Uniformização exerce sua função uniformizadora não apenas ao julgar o mérito das divergências, mas também ao editar questões de ordem (QOs) que fixam a interpretação de seus

próprios requisitos de admissibilidade. Duas delas reorganizaram, em anos recentes, o cabimento do pedido de uniformização e merecem exame detido.

5.1 QO 3/TNU – a comprovação do paradigma

Fundada no art. 14, V, "b", do RITNU (Resolução CJF n. 586/2019), a QO 3/TNU disciplina a comprovação documental do paradigma invocado. Seu regime pode ser resumido em três níveis (Quadro 8).

Quadro 8 – Regime de comprovação do paradigma (QO 3/TNU)

Nível	Exigência
Obrigatório	Juntada do acórdão paradigma ou indicação de link válido que permita a obtenção do inteiro teor, sob pena de não conhecimento do pedido
Paradigma da TNU no eproc	Admite-se, no lugar do link, o número do processo, desde que correto
Dispensa	Dispensada a juntada/link/número quando o paradigma for: representativo da TNU, súmulas, IRDR, IAC, repetitivos, embargos de divergência ou PUIL/STJ

Fonte: elaboração do autor a partir da QO 3/TNU. Alteração aprovada por maioria em 17/04/2024.

O efeito prático da QO 3 é a racionalização da comprovação documental: a exigência é rigorosa quanto ao paradigma comum, mas dispensada quando o precedente invocado já goza de estabilidade institucional. A leitura equivocada dessa regra – deixar de juntar cópia ou link do paradigma comum – conduz ao não conhecimento, e figura entre os erros mais recorrentes.

5.2 QO 5/TNU – a jurisprudência dominante do STJ

Fundada no art. 14, § 2º, da Lei n. 10.259/2001, a QO 5/TNU disciplina a demonstração de divergência entre o acórdão recorrido e a jurisprudência dominante do STJ. Sua contribuição mais relevante foi delimitar quais precedentes do STJ são aptos a fundamentar essa divergência. Precedente isolado do STJ deixou de ser suficiente: somente são idôneos os precedentes oriundos das modalidades qualificadas listadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Modalidades de precedente do STJ aptas a demonstrar divergência (QO 5/TNU)	
#	**Modalidade**
1	Incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR)
2	Incidente de assunção de competência (IAC)
3	Recurso especial repetitivo
4	Embargos de divergência
5	Pedido de uniformização de interpretação de lei federal (PUIL/STJ)

Fonte: elaboração do autor a partir da QO 5/TNU. Alteração aprovada por unanimidade em 15/09/2023.

Em conjunto, as QOs 3 e 5 promoveram uma mudança de eixo na admissibilidade: da lógica do precedente isolado, bastante para caracterizar divergência, para a lógica do precedente qualificado, tributária do sistema de precedentes do Código de Processo Civil de 2015 (arts. 927 e 928). A consequência operacional para a advocacia é precisa e cumulativa. Da QO 3 extrai-se um dever documental – juntar cópia ou link do paradigma comum, sob pena de não conhecimento –; da QO 5, um dever de seleção – invocar, como parâmetro de divergência com o STJ, apenas precedente oriundo de IRDR, IAC, recurso repetitivo, embargos de divergência ou PUIL/STJ. Descumprido qualquer dos dois, a divergência não se configura, e o pedido não ultrapassa o exame preliminar.

6. A TÉCNICA DO COTEJO ANALÍTICO

A demonstração da divergência – pressuposto inarredável do pedido de uniformização – realiza-se por meio do cotejo analítico. Trata-se, provavelmente, do ponto em que a advocacia previdenciária mais perde pedidos por erro técnico evitável, e não por ausência de razão de mérito.

A exigência foi consolidada pela QO 59/TNU, aprovada por maioria em 15 de abril de 2026 (DJe disponibilizado em 30/04/2026; publicado em 04/05/2026; precedente PEDILEF 5007086-55.2020.4.02.5104). Segundo o enunciado, a mera transcrição de ementas é insuficiente para caracterizar o cotejo analítico: a demonstração da divergência entre o acórdão recorrido e o paradigma deve ser feita de forma individual, para cada

paradigma invocado, mediante a descrição comparativa entre (a) os fatos em julgamento no acórdão recorrido e no acórdão paradigma e (b) os fundamentos determinantes de cada um dos julgados. A estrutura oficial da QO 59 está no Quadro 10.

Quadro 10 – As duas dimensões do cotejo analítico (QO 59/TNU)	
(a) Fatos em julgamento	**(b) Fundamentos determinantes**
Descrever comparativamente os fatos apreciados no acórdão recorrido e no acórdão paradigma	Descrever comparativamente os fundamentos determinantes do julgamento no acórdão recorrido e no paradigma
Objetivo: demonstrar a semelhança do contexto fático	Objetivo: demonstrar a divergência efetiva de interpretação sobre a mesma questão de direito
A mera transcrição de ementas é insuficiente	*A comparação deve ser individual, paradigma a paradigma*

Fonte: elaboração do autor a partir da QO 59/TNU (aprovada em 15/04/2026).

O objetivo é comprovar que, diante de fatos semelhantes, os julgados adotaram fundamentos determinantes divergentes sobre a mesma questão de direito. A síntese operacional é simples de enunciar e exigente na execução: semelhança fática somada a fundamentos determinantes divergentes, demonstrados de forma individualizada para cada paradigma invocado. A redação de 2026 é relevante porque desloca o foco da comparação das "teses" genéricas para os *fundamentos determinantes* – a *ratio decidendi* – de cada acórdão, elevando o rigor técnico exigido do recorrente.

7. A VEDAÇÃO AO REEXAME DE PROVA: REGRA E EXCEÇÃO

A quarta hipótese de inadmissão (art. 14, V) – a necessidade de reexame de matéria de fato – merece tratamento autônomo, por concentrar frequente confusão prática. A regra e sua exceção estão delineadas no Quadro 11.

O Tema 152/TNU (PEDILEF 0001864-91.2013.4.01.3803/MG) ilustra bem a distinção. A controvérsia não estava em reexaminar se houve, no caso concreto, o vínculo trabalhista – o que seria vedado –, mas em definir o critério jurídico de valoração de determinado meio de prova (a sentença trabalhista homologatória) para fins previdenciários. O tema foi desafetado em 07/02/2024, com a tese firmada em 08/02/2024, na esteira do PUIL 293/STJ, o que reforça a articulação entre a jurisprudência da TNU e a do STJ nessa matéria.

Quadro 11 – Vedação ao reexame de prova: regra e exceção	
Regra (Súmula 42/TNU)	**Exceção – revaloração jurídica da prova**
A vedação ao reexame de prova não impede o conhecimento do pedido quando a controvérsia não depende de novo exame de fatos e provas	Cabe PUIL quando a controvérsia envolver: reenquadramento jurídico dos fatos comprovados; valoração da prova à luz de critérios jurídicos; aplicação de tese jurídica firmada pela TNU
Não cabe pedido para simples reexame probatório	Exemplo – Tema 152/TNU: saber se a sentença homologatória de acordo trabalhista, não lastreada em outros elementos, serve como início de prova material para reconhecimento da qualidade de segurado e concessão de pensão por morte

Fonte: elaboração do autor a partir da Súmula 42/TNU e dos Temas 152, 174 e 213/TNU.

A distinção decisiva é, portanto, conceitual: **não se rediscute a prova; discute-se o critério jurídico de sua valoração.** O reexame de fatos é vedado; a revaloração jurídica da prova – isto é, a discussão sobre o critério de direito aplicável à prova já produzida – é admitida. Bem apresentada, essa distinção reconfigura a controvérsia como questão de direito, satisfaz o pressuposto do art. 14 e afasta a inadmissão fundada na quarta hipótese do inciso V.

8. OS AGRAVOS NO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Barrada a pretensão no juízo preliminar, a impugnação da decisão de inadmissão depende da correta escolha do recurso. Aqui, o erro de espécie recursal equivale, na prática, à perda do recurso. A regra que orienta a escolha é uma só: **a espécie de agravo depende do fundamento da inadmissão** (Quadro 12).

Quadro 12 – Agravo à TNU e agravo interno: critérios de distinção		
	Agravo à TNU (incisos I e V)	**Agravo interno (incisos II e III)**
Hipótese	Vícios formais/processuais: inadmissão por vício formal, paradigma, cotejo, questão processual	Precedentes qualificados: inadmissão por aplicação de precedente qualificado ou negativa por alinhamento jurisprudencial

Quadro 12 – Agravo à TNU e agravo interno: critérios de distinção		
	Agravo à TNU (incisos I e V)	**Agravo interno (incisos II e III)**
Destinatário/ julgamento	Turma Nacional de Uniformização (TNU)	Mesma turma que proferiu o acórdão impugnado
Prazo	15 dias (da intimação)	15 dias (da intimação)
Fundamentação/ efeito	Demonstrar, de forma fundamentada, o equívoco da decisão de inadmissão	Decisão é irrecorrível

Fonte: elaboração do autor a partir do RITNU (Resolução n. 586/2019, art. 14) e da QO 40/TNU.

O critério, portanto, é o motivo da barreira: se a inadmissão decorre de vício formal ou processual, cabe agravo à TNU; se decorre da aplicação de precedente qualificado ou de alinhamento jurisprudencial, cabe agravo interno, dirigido à própria turma de origem.

9. CONFLITOS ENTRE AGRAVOS E EFEITOS DA RETRATAÇÃO

A dinâmica da admissibilidade não é estática: ela opera em um fluxo contínuo de filtragem, retratação e estabilização jurisprudencial. Quatro situações merecem atenção por sua recorrência prática (Quadro 13).

Quadro 13 – Conflitos entre agravos e efeitos da retratação	
Situação	**Regime**
1. Conflito entre agravos	Se a decisão de inadmissibilidade comportar, ao mesmo tempo, agravo interno (§§ 3º e 4º) e agravo à TNU (§ 2º), prevalece apenas o agravo à TNU, acumulando-se todos os pedidos de reforma
2. Precedente suspensivo	Julgado o precedente que motivou a suspensão (inciso II), o juízo responsável continuará o exame da admissibilidade conforme os incisos III e seguintes
3. Retratação (inciso IV)	A nova decisão da turma de origem substitui a anterior; tornam-se sem efeito os pedidos de uniformização anteriormente interpostos

Quadro 13 – Conflitos entre agravos e efeitos da retratação	
Situação	**Regime**
4. Novo pedido após retratação (inciso IV)	Interposto novo pedido contra a decisão retratada, não haverá nova remessa à turma de origem – prossegue-se diretamente com o exame de admissibilidade

Fonte: elaboração do autor a partir do art. 14 da Lei n. 10.259/2001 e do RITNU.

O denominador comum dessas hipóteses é a economia processual: o sistema evita a duplicação de esforços recursais e a reabertura de fases já superadas, canalizando as pretensões de reforma para o instrumento e o momento adequados.

10. VEDAÇÕES PRÁTICAS DE CABIMENTO E CONTROLE CONSTITUCIONAL PELA TNU

Além dos requisitos gerais, a jurisprudência administrativa da TNU e a do STF fixaram vedações práticas de cabimento que operam como armadilhas frequentes. O Quadro 14 reúne as principais.

Quadro 14 – Vedações práticas de cabimento	
Vedação	**Conteúdo**
Tutela provisória (QO 54)	Não cabe PUIL contra decisão que aprecia medida cautelar ou tutela provisória, por se tratar de pronunciamento precário
Interposição simultânea de PNU e PRU (QO 32)	Prazo único, contado da intimação do acórdão da turma recursal; inviável o incidente nacional se a turma regional apenas manteve os fundamentos da decisão recorrida
PU × RE (Súmula 281/STF)	Vedada a interposição simultânea de recurso extraordinário e pedido de uniformização quando ambos visam reformar esse mesmo capítulo do acórdão

Fonte: elaboração do autor a partir das QOs 32 e 54/TNU e da Súmula 281/STF.

A TNU, contudo, não se limita a julgar divergências previdenciárias: exerce, também, controle de integridade procedimental e constitucional (Quadro 15).

Quadro 15 – Controle constitucional e nulidades processuais na TNU	
Questão de ordem	**Conteúdo**
QO 46 – controle constitucional	A TNU pode apreciar questões jurídicas de natureza constitucional, no exercício do controle difuso; condicionante: não pode determinar sobrestamento de processos pelo STF
QO 47 – omissão não enfrentada	Havendo omissão expressamente impugnada em embargos de declaração, admite-se a anulação do acórdão por meio de pedido de uniformização; exigência: apresentação de paradigma válido que sustente a tese

Fonte: elaboração do autor a partir das QOs 46 e 47/TNU.

A orientação da QO 47 foi posteriormente estendida ao controle da aplicação da tese pela origem: a QO 58/TNU passou a admitir, na mesma linha, a anulação do acórdão por reclamação quando a omissão impugnada impedir a verificação do cumprimento da decisão de adequação (Seção 11).

11. A APLICAÇÃO DA TESE PELA ORIGEM: QUANDO CABE NOVA IMPUGNAÇÃO

Fixada a tese pela TNU e devolvido o processo à origem para aplicação, surge questão recorrente: cabe nova impugnação? A resposta depende de dois filtros sucessivos (Quadro 16), consolidados pela QO 43/TNU.

Quadro 16 – Aplicação da tese pela origem e nova impugnação (QOs 43 e 58/TNU)	
Situação	**Resultado**
A tese foi observada corretamente pela origem	Encerramento – matéria estabilizada
A tese não foi observada corretamente	Cabe reclamação (QO 43)
A decisão de aplicação acrescentou novos fundamentos, nova questão jurídica ou novos fatos	Cabe novo pedido de uniformização (QO 43)

Quadro 16 – Aplicação da tese pela origem e nova impugnação (QOs 43 e 58/TNU)	
Situação	**Resultado**
A decisão nada acrescentou	Vedado rediscutir matéria que já poderia ter sido debatida
Há omissão expressamente impugnada em embargos de declaração que impeça verificar o cumprimento da decisão de adequação	Admite-se a anulação do acórdão por reclamação (QO 58, na linha da QO 47)

Fonte: elaboração do autor a partir das QOs 43 e 58/TNU.

A reclamação serve à hipótese de descumprimento da tese; o novo pedido, à hipótese de inovação decisória pela origem. A esse quadro somou-se, recentemente, a QO 58/TNU – aprovada por unanimidade em 3 de dezembro de 2025 (DJe disponibilizado em 12/12/2025; publicado em 15/12/2025; precedente 5000017-31.2025.4.90.0000) –, que admite a anulação do acórdão por reclamação quando houver omissão expressamente impugnada em embargos de declaração que impeça a verificação do efetivo cumprimento da decisão de adequação, na esteira da orientação firmada na QO 47/TNU (Seção 10). Trata-se de importante instrumento de controle da correta aplicação da tese pela origem: a omissão que obsta a aferição do cumprimento não fica sem remédio, mas o remédio é a reclamação, e não novo pedido de uniformização. A regra de fechamento permanece: fora dessas hipóteses, não cabe rediscutir, em novo pedido, matéria já estabilizada.

12. O PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA

Diante da litigância de massa, a TNU dispõe de técnica destinada ao julgamento concentrado de recursos idênticos: o pedido de uniformização representativo de controvérsia (RC). Utilizado quando há múltiplos recursos com a mesma questão de direito, seu objetivo é assegurar isonomia de tratamento e racionalizar a atuação da Justiça Federal nos Juizados Especiais – um único julgamento para diversos casos.

O fluxo do representativo de controvérsia e sua tramitação especial estão sintetizados no Quadro 17.

Quadro 17 – Fluxo e tramitação do representativo de controvérsia	
Etapa do fluxo	**Tramitação especial**
1. Identificação de múltiplos recursos com a mesma questão de direito	Edital e memoriais (10 dias)
2. Juízo de admissibilidade comunica à TNU	Vista ao MPF (10 dias)
3. Presidência/relator propõe afetação ao Plenário	Informações das turmas (15 dias)
4. TNU delibera e admite como representativo	Pauta e julgamento prioritário
5. Secretaria comunica turmas e juízos – processos sobrestados	Sustentações orais (até 4)

Fonte: elaboração do autor a partir da apresentação e do RITNU.

Quanto ao resultado, a coincidência do acórdão recorrido com o entendimento da TNU conduz à denegação; a divergência, ao retorno à origem para retratação. A QO 57/TNU – aprovada por unanimidade na Décima Sessão Ordinária de Julgamento de 3 de dezembro de 2025 (DJe disponibilizado em 12/12/2025; publicado em 15/12/2025; precedente PEDILEF 5008413-18.2023.4.02.5108/RJ) – fixou que, até o trânsito em julgado do tema representativo, devem permanecer sobrestados, na origem, os pedidos de uniformização sobre idêntica controvérsia, ainda que posteriores ao julgamento da TNU. O ganho prático é duplo: assegura isonomia entre segurados que discutem a mesma tese e evita a proliferação de recursos sobre matéria já em vias de pacificação – precisamente o núcleo funcional para o qual a uniformização foi concebida.

13. O RECURSO EXTRAORDINÁRIO NOS JUIZADOS ESPECIAIS

Esgotada a via da uniformização, remanesce o recurso extraordinário ao STF. Seu regime, nos Juizados Especiais, é constitucionalmente mais restritivo, e a advocacia precisa conhecer tanto seu cabimento quanto os filtros que o condicionam (Quadro 18).

Em síntese, o cabimento do RE existe, mas é superado por filtros de repercussão geral mais rigorosos. A admissibilidade constitucional, nos Juizados, é mais restritiva, o que exige do advogado uma demonstração de relevância concreta – e não meramente abstrata – da questão constitucional.

Quadro 18 – Recurso extraordinário nos Juizados Especiais: cabimento e filtro		
Cabimento	**Filtro reforçado de repercussão geral**	**O que o advogado precisa demonstrar**
Súmula 640/STF: cabível RE contra decisão de juiz de primeiro grau nas causas de alçada ou de turma recursal de juizado especial cível e criminal	Tema 797/STF: presunção relativa de inexistência de repercussão geral nos REs interpostos em causas processadas nos Juizados Especiais Cíveis da Lei n. 9.099/1995	1. Ponto exato do acórdão – indicação clara do ponto em que foi debatida a matéria constitucional
Súmula 727/STF: o magistrado não pode deixar de encaminhar ao STF o agravo interposto da decisão que não admite RE, ainda que referente a causa dos Juizados Especiais		2. Relevância concreta e contextualizada – justificativa capaz de afastar a presunção de inexistência de repercussão geral (Tema 797/STF)

Fonte: elaboração do autor a partir das Súmulas 640 e 727/STF e do Tema 797/STF.

14. A RECLAMAÇÃO NA TNU: LIMITES DE CABIMENTO

A reclamação, por fim, é instrumento excepcional e não pode ser utilizada como sucedâneo recursal. Sua função é preservadora da autoridade da decisão, e não de natureza recursal ampla. Duas vedações delimitam seu cabimento (Quadro 19).

Quadro 19 – Limites de cabimento da reclamação na TNU (art. 41 do RITNU)	
Vedação	**Conteúdo**
1. Ausência de participação no processo originário	Não cabe reclamação quando o reclamante não integrou a demanda originária – a reclamação pressupõe vínculo processual prévio com o feito
2. Contra decisões de admissibilidade	Não cabe reclamação contra decisões proferidas pelo presidente da TNU ou no juízo preliminar de admissibilidade (arts. 14 e 15 do RITNU) – sua impugnação exige os recursos próprios previstos no regimento

Fonte: elaboração do autor a partir do art. 41 do RITNU.

A finalidade da reclamação é assegurar a autoridade, a uniformidade e a estabilidade das decisões da TNU. Utilizá-la fora dessas hipóteses – em especial como via de contorno da admissibilidade – conduz ao não conhecimento e à perda de tempo processual precioso.

15. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso aqui traçado autoriza uma conclusão central: a advocacia previdenciária nos Juizados Especiais Federais deixou de ser um exercício de simplicidade e passou a exigir domínio técnico do microssistema recursal. Os dados do CNJ confirmam que se trata do campo de atuação em que a maioria dos segurados busca a tutela de seus direitos contra o INSS; e é precisamente nesse campo que a técnica recursal, e não o improviso, determina a eficácia da defesa.

Três eixos práticos sintetizam o argumento. O primeiro é a **admissibilidade**: antes de qualquer discussão de mérito, o pedido de uniformização precisa transpor um exame preliminar cujos filtros – cotejo analítico, comprovação do paradigma e qualificação da divergência (QOs 3, 5 e 59; Súmula 42) – respondem por parte expressiva das inadmissões e, tipicamente, decorrem de falhas técnicas evitáveis, e não de ausência de razão de mérito. O segundo é a **escolha do instrumento**: agravo à TNU, agravo interno, reclamação, novo pedido de uniformização e recurso extraordinário têm hipóteses de cabimento próprias, e o erro de espécie equivale à perda da via. O terceiro é a **consciência sistêmica**: a uniformização opera por precedentes qualificados e por técnicas de julgamento concentrado (representativo de controvérsia, QO 57), de modo que o advogado que compreende a lógica de estabilização do sistema – inclusive o efeito de sobrestamento sobre os feitos idênticos – atua com maior previsibilidade e reduz o risco de recursos infrutíferos.

A recomendação que se extrai é sóbria e verificável na prática: conhecer o desenho do microssistema, dominar os requisitos de admissibilidade e escolher com precisão o instrumento adequado são condições – não diferenciais – para uma atuação recursal eficaz na TNU. Menos improviso, mais técnica recursal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Regimento Interno da Turma Nacional de Uniformização* (Resolução CJF n. 586/2019).

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Juizados Especiais Federais:* relatório final. Brasília: CNJ; PNUD, 2022.

BRASIL. *Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001.* Institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

BRASIL. *Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009.* Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública.

MOURA, Wesley Luiz de. O incidente de uniformização para TNU pode tratar de questão exclusivamente constitucional? *Revista Jus Navigandi,* Teresina, ano 17, n. 3270, 14 jun. 2012.

SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. *Manual dos recursos nos Juizados Especiais Federais.* 7. ed. Curitiba: Alteridade, 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PUIL 293.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmulas 281, 640 e 727*; Tema 797 de repercussão geral.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa; FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais:* comentários à Lei n. 10.259, de 10.07.2001. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO. *Questões de Ordem n. 3, 5, 32, 40, 43, 46, 47, 54, 57, 58 e 59*; Súmula 42; Tema 152 (PEDILEF 0001864-91.2013.4.01.3803/MG).

VIEIRA, Luciano Pereira. *Sistemática recursal dos Juizados Especiais Federais Cíveis:* doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

23

CHECKLIST: ATENDIMENTO INICIAL BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

Leonardo Ziccarelli Rodrigues[*]

1. JUSTIFICATIVA

A presente sugestão de utilização de *checklist* na área dos benefícios por incapacidade parte da premissa de que há importantes gargalos e ausência de marcos teóricos definidores de alguns conceitos elementares como incapacidade e atividade habitual.

A dificuldade de convergência e acordo semântico entre os atores envolvidos (peritos, advogados e julgadores), sobre alguns temas da área, gera insegurança e sensação de loteria nas ações envolvendo a tutela da incapacidade no campo previdenciário. O conceito de incapacidade não vem definido pela legislação, ocupando espaço normativo tão somente como elemento ou requisito de acesso ao benefício.

A regra matriz inserta no art. 59 da Lei n. 8.213/1991,[1] deixa clara a opção do legislador ao dispor que:

> "O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos".

Mas o que é incapacidade para fins previdenciários? É sinônimo de **impedimento** para o exercício das suas atividades? Impedimento para todas as tarefas ou apenas algumas? Ou bastaria a dedução de que **incapacidade**

---

* Advogado e Mestre em Ciências Jurídicas pela Univali SC e Universidade de Alicante (ESP). Professor da ESMAFE-PR.

1 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213compilado.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

pressupõe lógica de **rendimento** e **produtividade** no trabalho? Alcançar 70% da produtividade seria suficiente para enquadrar o segurado em condição incapacitante para ter acesso à proteção previdenciária?

A legislação não responde a essas questões e a leitura fica muito a cargo do entendimento médico exarado pelos peritos no ato pericial. Este entendimento, por vezes, está lastreado em preconceitos e convicções subjetivas quanto ao grau necessário de incapacidade para reconhecer a condicionante no caso concreto.

O *checklist* no atendimento inicial aos Benefícios por Incapacidade busca reduzir a insegurança jurídica na investigação da incapacidade, trazendo elementos relevantes para a investigação, como a detalhada profissiografia e o minucioso percurso histórico da patologia envolvida.

Ainda, a elaboração de formulário ou *checklist* de atendimento inicial pode servir de ferramenta de apoio ao advogado na investigação inicial dos casos incapacitários, permitindo organizar os elementos médicos, previdenciários, profissiográficos, bem como reduzir o *gap* hermenêutico existente. Também pode ser útil para evitar o ajuizamento de demanda temerária, sabidamente inapropriada ou indevida.

O ponto de partida de fundamentação para a criação de um *checklist* está no Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária do INSS[2], que traz importantes conceitos para o tema dos benefícios por incapacidade, a saber:

> **CAPÍTULO VII, item 1 do Manual:**
>
> Incapacidade laborativa é a impossibilidade de desempenho das funções específicas de uma atividade, função ou ocupação habitualmente exercida pelo segurado, em consequência de alterações morfopsicofisiológicas provocadas por doença ou acidente.
>
> Deverá estar implicitamente incluído no conceito de incapacidade, desde que palpável e indiscutível no caso concreto, o risco para si ou para terceiros, ou o agravamento da patologia sob análise, que a permanência em atividade possa acarretar.
>
> **CAPÍTULO X, item 2.4 do Manual:**
>
> Compete ao Perito Médico o registro das informações declaradas pelo segurado, referentes à profissão ou ocupação do examinado, devendo ser realizado de forma a caracterizar adequadamente o tipo de atividade por ele exercida.
>
> Deve-se caracterizar inicialmente a função profissional do requerente e seu histórico laboral, evitando-se expressões vagas ou genéricas, como ajudante, operário, servente, bancário, comerciário. Salienta-se a importância

2 Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-637-de-19-de-marco-de-2018-7176072. Acesso em: 24 ago. 2026.

> da caracterização da atividade específica: tecelão, servente de serviços gerais, caixa de banco, vendedor balconista, etc. O Perito necessita investigar cuidadosamente o tipo de atividade, as condições em que é exercida, se em pé, se sentado, por quanto tempo, com qual grau de esforço físico e mental, atenção continuada, a mímica profissional (movimentos e gestos para realizar a atividade, etc.). As condições do ambiente em que o trabalho é exercido podem, também, fornecer subsídios importantes à avaliação. No caso do segurado estar desempregado, essa situação também deverá ser mencionada, bem como seu histórico laboral anterior.

Percebam a importância do detalhamento da atividade no método pericial de análise da incapacidade para fins previdenciários. Ademais, percebam a importância da abrangência do conceito, na medida em que a **incapacidade** não deve se limitar à prova inequívoca da condição mediante avaliação clínica no ato pericial, mas deve ser conceito dinâmico, presumido, em face do potencial agravamento da lesão em caso de retorno à atividade.

É o risco em potencial, ignorado nas avaliações periciais nos processos administrativos e judiciais, mas que seria critério suficiente para concessão da proteção previdenciária.

A existência de uma doença, isoladamente, não define incapacidade previdenciária. A análise deve identificar como as limitações físicas ou psíquicas repercutem concretamente na atividade habitual do segurado, considerando suas tarefas efetivamente desempenhadas, exigências físicas e mentais, produtividade, segurança, condições ambientais e eventual risco de agravamento da patologia com a permanência ou retorno ao trabalho.

Ainda, o art. 129-A da Lei n. 8.213/1991, incluído pela Lei n. 14.331/2022, passou a disciplinar os requisitos formais da petição inicial envolvendo benefícios por incapacidade, incluindo não somente a descrição dos fatos e a manifestação acerca de ações anteriores, mas também os documentos indispensáveis ao processamento da ação. Assim, o *checklist* também busca auxiliar no cumprimento dos requisitos processuais mínimos e necessários para o acesso à justiça.

Por fim, nos casos envolvendo transtornos mentais, *burnout*, ansiedade, depressão, esgotamento e outras patologias potencialmente relacionadas ao trabalho, ganha especial importância a investigação da organização laboral. A NR-1, na redação dada pela Portaria MTE n. 1.419/2024,[3]

3 Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/2024/portaria-mte-no-1-419-nr-01-gro-nova-redacao.pdf/view. Acesso em: 26 ago. 2026.

passou a incluir expressamente os fatores de riscos psicossociais relacionados ao trabalho no Gerenciamento de Riscos Ocupacionais – GRO/PGR, devendo ser examinados aspectos como sobrecarga, assédio, pressão, apoio organizacional, autonomia e demais fatores decorrentes da organização e gestão do trabalho.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *checklist* busca atender a uma metodologia de investigação pericial, partindo de dados previdenciários até a completa análise detalhada das condições clínicas do segurado e da sua rotina de trabalho, fazendo as devidas correlações. A partir daí, a definição das provas necessárias e da estratégia ficam a cargo do advogado especialista, que deve dar a melhor condução possível ao caso concreto, de maneira a reduzir ao máximo a insegurança jurídica inerente a esse ramo do direito previdenciário.

A divisão do formulário ou *checklist* é proposta da seguinte maneira: 1. Dados Previdenciários; 2. Histórico da Doença; 3. Incapacidade e Limitações Laborais; 4. Rotina de Trabalho e Exigências Profissionais; 5. Saúde Mental e NR-1; 6. Possível Nexo Ocupacional; 7. Provas e Estratégia Processual; e 8. Conclusão.

Em síntese, a adoção de um checklist estruturado representa importante instrumento de qualificação da atuação na advocacia previdenciária voltada à tutela da incapacidade, pois permite transformar informações dispersas sobre doença, limitações funcionais, atividade habitual e contexto laboral em uma investigação organizada e tecnicamente orientada.

Mais do que padronizar o atendimento, a ferramenta contribui para identificar fragilidades probatórias, definir estratégias e aproximar a análise jurídica da realidade concreta do segurado, favorecendo uma atuação mais segura, eficiente e efetiva na proteção previdenciária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.* Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1991.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Resolução n. 637/PRES/INSS, de 19 de março de 2018.* Aprova o Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária. Brasília, DF: INSS, 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Norma Regulamentadora n. 1 (NR-1):* Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais. Brasília, DF: MTE, 2024.

ANEXO

Checklist – Atendimento ao Cliente – Ações de Benefícios por Incapacidade

1. DADOS PREVIDENCIÁRIOS E PROFISSIONAIS

☐ Nome: _____

☐ CPF: _____ Data nascimento: _____

☐ Profissão/cargo atual: _____

☐ Empregador: _____ CNAE: _____

☐ Data de admissão: _____

☐ DUT – último dia efetivamente trabalhado: _____

☐ Categoria de Segurado: Empregado/doméstico/CI/facultativo/segurado especial/desempregado: _____

CNIS conferido? ☐ Sim ☐ Não

Qualidade de segurado e período de graça conferidos? ☐ Sim ☐ Não

☐ Carência cumprida ou hipótese de dispensa? Sim/Não

☐ Benefícios anteriores? NB/espécie/períodos/motivo da cessação: _____

☐ Pedidos anteriores indeferidos? Motivo: _____

☐ Houve reabilitação profissional anterior? ☐ Sim ☐ Não

Datas técnicas preliminares

☐ **DER** atual ou pretendida: _____

☐ **DID – Data de Início da Doença:** _____

☐ **DII – Data de Início da Incapacidade:** _____

☐ **DUT – Data do Último Dia de Trabalho:** _____

☐ Há documentos contemporâneos capazes de demonstrar cada uma dessas datas?

2. DOENÇA, TRATAMENTO E HISTÓRICO MÉDICO

☐ Diagnóstico(s)/CID: _____ _____

☐ Quando surgiram os primeiros sintomas? _____

☐ Primeira consulta relacionada ao quadro: _____

- ☐ Quando ocorreu piora significativa?
- ☐ Quando a doença passou efetivamente a comprometer o trabalho?
- ☐ Médico(s) assistente(s)/especialidade/CRM: _____
- ☐ Atestados e relatórios médicos atualizados
- ☐ Prontuário médico completo
- ☐ Exames laboratoriais/imagem/neuropsicológicos/outros
- ☐ Internações ou atendimentos de emergência
- ☐ Cirurgias – datas e resultados
- ☐ Fisioterapia/terapia ocupacional/psicoterapia/outros tratamentos
- ☐ Medicamentos atuais – nome, dose, tempo de uso e efeitos colaterais
- ☐ Tratamentos já tentados sem sucesso
- ☐ Prognóstico informado pelo médico assistente
- ☐ Indicação expressa de afastamento? Por quanto tempo?
- ☐ Existe recomendação médica de não retorno à mesma função/ambiente?
- ☐ Comorbidades ou doenças anteriores relevantes

3. INCAPACIDADE, LIMITAÇÕES E RISCO EM POTENCIAL

Não perguntar apenas "consegue trabalhar?". Investigar funcionalmente.

- ☐ Quais sintomas impedem ou dificultam o trabalho?
- ☐ O que conseguia fazer antes e hoje não consegue?
- ☐ Quais tarefas consegue realizar apenas parcialmente?
- ☐ Dor/fadiga/perda de força/limitação de movimento
- ☐ Déficit de concentração/memória/atenção
- ☐ Crises de ansiedade/pânico/alterações de humor
- ☐ Insônia/sonolência/efeitos de medicamentos
- ☐ Dificuldade de interação social ou atendimento ao público
- ☐ Capacidade de manter ritmo, produtividade e cumprimento de metas
- ☐ Necessidade de pausas ou redução da jornada
- ☐ Risco de acidente para si ou terceiros

- ☐ O retorno pode **agravar a doença ou retardar sua recuperação?**
- ☐ Incapacidade: **total/parcial | temporária/permanente**
- ☐ Existe capacidade residual para outra atividade?
- ☐ Reabilitação profissional é concreta e razoavelmente viável?

4. ATIVIDADE HABITUAL – ROTINA REAL DE TRABALHO

Evitar descrições genéricas do cargo. Descrever o trabalho efetivamente realizado.

- ☐ Jornada real/horários/horas extras/trabalho aos finais de semana
- ☐ Descrever passo a passo um dia normal de trabalho, com as principais tarefas:
- ☐ Frequência e duração aproximada de cada tarefa
- ☐ Trabalho em pé/sentado; caminhadas; escadas; deslocamentos
- ☐ Peso levantado/carregado e frequência
- ☐ Movimentos repetitivos/posições forçadas/esforço biomecânico
- ☐ Uso de máquinas, veículos ou equipamentos
- ☐ Grau de atenção e concentração exigido
- ☐ Responsabilidade sobre pessoas, valores ou segurança de terceiros
- ☐ Atendimento a clientes/público e conflitos interpessoais
- ☐ Metas, prazos e produtividade exigidos
- ☐ Possibilidade real de pausas
- ☐ Existência de autonomia na linha?
- ☐ Existe possibilidade concreta de adaptação da função?
- ☐ Fotografias/vídeos do posto de trabalho?
- ☐ PPP/PGR/PCMSO/AET/documentos de SST disponíveis?

5. SAÚDE MENTAL E NR-1 – RISCOS PSICOSSOCIAIS RELACIONADOS AO TRABALHO

Aplicar especialmente em casos de *burnout*, depressão, ansiedade, transtornos de adaptação, pânico e outras patologias mentais.

- ☐ Cobrança excessiva ou metas consideradas inexequíveis?
- ☐ Sobrecarga ou acúmulo de funções?
- ☐ Jornada excessiva/mensagens ou trabalho fora do expediente?

- ☐ Ritmo intenso ou insuficiência de pessoal?
- ☐ Baixa autonomia sobre a execução do trabalho?
- ☐ Pressão permanente por resultados?
- ☐ Ameaças de dispensa, punição ou exposição de resultados?
- ☐ Assédio moral, sexual ou comportamento abusivo?
- ☐ Humilhações, gritos, constrangimentos ou cobranças públicas?
- ☐ Isolamento, perseguição ou tratamento diferenciado?
- ☐ Relacionamento conflituoso/tóxico com chefia?
- ☐ Falta de apoio de superiores ou colegas?
- ☐ Comunicação interna deficiente ou ordens contraditórias?
- ☐ Episódios específicos que precederam o adoecimento/agravamento?
- ☐ Sintomas melhoram durante férias, folgas ou afastamento?
- ☐ Pioram diante da perspectiva de retorno ao mesmo ambiente?
- ☐ Houve comunicação ao RH, *compliance*, sindicato ou chefia?
- ☐ Existem e-mails, WhatsApp, gravações ou documentos comprobatórios?
- ☐ Há testemunhas?
- ☐ Empresa realizou avaliação dos fatores de riscos psicossociais no **GRO/PGR**?
- ☐ Riscos psicossociais aparecem no inventário de riscos?
- ☐ Houve AEP/AET ou pesquisa organizacional relacionada ao problema?
- ☐ Existem medidas preventivas/plano de ação e acompanhamento?
- ☐ Empresa tomou alguma providência após receber a reclamação?
- ☐ Existem outros empregados com adoecimento semelhante?

6. POSSÍVEL DOENÇA OCUPACIONAL/ACIDENTÁRIA

- ☐ Doença surgiu ou foi agravada após ingresso na função?
- ☐ Médico assistente relaciona a doença ao trabalho?
- ☐ Existe suspeita de **nexo causal ou concausal**?
- ☐ Analisar CNAE x CID/NTEP e demais nexos previdenciários

- ☐ **CAT emitida?** Por quem e quando?
- ☐ Se não emitida pela empresa, avaliar emissão pelo próprio segurado, sindicato, médico ou dependentes
- ☐ Houve afastamentos de colegas pela mesma doença?
- ☐ Há histórico de acidentes/doenças semelhantes no setor?
- ☐ Documentação de medicina e segurança do trabalho disponível?
- ☐ Avaliar pertinência de benefício de natureza **acidentária**
- ☐ Avaliar repercussões trabalhistas: estabilidade, FGTS e eventual responsabilidade patronal

7. PROVA E ESTRATÉGIA PERICIAL

- ☐ Documentação médica suficiente e contemporânea?
- ☐ Processo administrativo e laudo pericial administrativo analisado?
- ☐ Inconsistências possíveis ou evidentes no laudo administrativo?
- ☐ Ações anteriores com Prova Pericial produzida: prova emprestada?
- ☐ Solicitar prontuários ainda inexistentes
- ☐ Solicitar relatório específico ao médico assistente relacionando **diagnóstico + limitações + atividade profissional + prognóstico**
- ☐ Montar cronologia: sintomas → consultas → tratamentos → afastamentos → DUT → DID → DII
- ☐ Preparar descrição escrita da atividade habitual e rotina laboral
- ☐ Separar documentos ocupacionais e provas do ambiente de trabalho
- ☐ Avaliar necessidade de quesitos específicos

Assistente técnico

- ☐ A complexidade clínica justifica acompanhamento especializado?
- ☐ Há divergência relevante entre médicos/peritos?
- ☐ Caso envolve doença psiquiátrica, nexo ocupacional ou quadro multidisciplinar complexo?
- ☐ Assistente poderá elaborar parecer, auxiliar nos quesitos e acompanhar/avaliar a prova pericial?
- ☐ Relação custo-benefício justifica a contratação?

8. CONCLUSÃO DO ATENDIMENTO

Hipótese principal:

- ☐ Benefício por incapacidade temporária
- ☐ Aposentadoria por incapacidade permanente
- ☐ Benefício de natureza acidentária
- ☐ Auxílio-acidente
- ☐ Reabilitação profissional
- ☐ Necessidade de maior instrução antes do requerimento

Ponto central da tese: _____

Provas/documentos faltantes: _____

Providências imediatas: _____

Observações do advogado: _____

24

OBSERVAÇÕES SOBRE A RECOMENDAÇÃO CJF 4/2026: FLEXIBILIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA ABSOLUTA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

*Marco Aurélio Serau Junior**

1. INTRODUÇÃO

É sabido de todos e todas que um percentual muito significativo do Processo Judicial Previdenciário se desdobra no âmbito dos Juizados Especiais Federais,[1] sobretudo diante da regra da competência absoluta desse microssistema processual (art. 3º, § 3º, da Lei n. 10.259/2001), a qual se conjuga com a metodologia de cálculo do valor da causa (art. 3º, § 2º, do mesmo diploma legal).

Apesar do mote de que os Juizados Especiais Federais são ou deveriam ser uma importante forma de acesso à justiça, sobretudo no que diz respeito à solução de conflitos quanto às chamadas "pequenas causas" da Justiça Federal, certo é que o estabelecimento da competência absoluta dos Juizados Especiais Federais tem sido objeto de inúmeras críticas por parte dos usuários do sistema de justiça, sobretudo por parte da advocacia previdenciária.

Críticas inúmeras: a dualidade de posicionamentos em relação à jurisdição federal ordinária, muitas vezes com identificação de contrariedade dos entendimentos do Superior Tribunal de Justiça (STJ); previsão menos extensa das modalidades de recursos na Lei n. 10.259/2001;

* Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR), nas áreas de Direito do Trabalho e Previdenciário. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado e Consultor.

1 SERAU JR., Marco Aurélio. *Processo judicial previdenciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

inexistência de ação rescisória, levando, em conjunto com os fatores anteriores, a uma percepção de um procedimento não somente alheio ao da jurisdição ordinária, mas sobretudo *precarizado* em comparação com aquele previsto no Código de Processo Civil.

Diante desse cenário, a recente Recomendação n. 4/2026, do CJF – Conselho da Justiça Federal, parece ter trazido algum alento aos que formulam tais críticas ao funcionamento dos Juizados Especiais Federais, pois indicar algumas hipóteses em que a competência absoluta desse microssistema processual poderia ser flexibilizada e os processos apreciados pelo Juízo Federal ordinário.

Neste artigo analisaremos os principais pontos desse ato normativo do CJF, cotejando-o com a legislação de regência e a jurisprudência, especialmente aquela retratada nos principais precedentes vinculantes a respeito do tema dos Juizados Especiais Federais.

2. REGRAS DE DELIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

A primeira premissa para fixação da competência dos Juizados Especiais Federais reside na identificação se o processo deverá ser julgado no âmbito de competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição Federal:

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
>
> I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Uma vez estabelecida a competência da Justiça Federal, nos moldes do dispositivo constitucional *supra*, deve ser observado o valor da causa estipulado para o processo, elemento processual que é calculado nos termos do art. 292, do Código de Processo Civil, c/c o art. 3º, § 2º, da Lei n. 10.259/2001 (em síntese, a somatória das prestações vencidas com 12 prestações vincendas, e a verificação se o montante ultrapassa o patamar de sessenta salários mínimos).

Na hipótese de o valor da causa não ultrapassar 60 salários-mínimos, a competência dos Juizados Especiais Federais será absoluta, conforme redação textual do art. 3º, § 3º, da Lei n. 10.259/2001:

> Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.
>
> [...]
>
> § 3º No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta.

É relevante apresentar uma breve menção doutrinária a respeito da distinção entre competência absoluta e competência relativa:

> A competência absoluta é aquela fundada em fatores cogentes, de ordem pública, de modo que pode e deve ser objeto de verificação até mesmo de ofício pelo juiz.
>
> A competência relativa, por sua vez, baseia-se em aspectos de interesse exclusivo ou preponderante das partes, devendo ser objeto de arguição, na forma prevista na lei processual, para ser conhecida.[2]

Ou seja, a perspectiva de competência absoluta dos Juizados Especiais Federais se respalda em uma ideia de razões de ordem pública, não podendo ser sublimada por simples interesses das partes, diferentemente do que ocorre nas hipóteses de competência relativa.

Diante desse quadro, e a fim de afastar a competência dos Juizados Especiais Federais, muitos profissionais da advocacia previdenciária utilizam algumas estratégias bem conhecidas com o escopo de majoração do valor da causa, seja aguardar um determinado período para ajuizamento da ação judicial (com o que a condenação supera o patamar de 60 salários mínimos), seja agregar ao pedido de concessão do benefício previdenciário um pedido cumulativo de condenação do INSS por danos morais (o que também enseja ultrapassar o parâmetro de 60 salários mínimos).

Quanto a este ponto, é relevante mencionar o IAC n. 505001365. 2020.4.04.0000/RS do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no qual foi fixada a seguinte tese:

> Nas ações previdenciárias em que há pedido de valores referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais cumulado com pedido de indenização por dano moral, o valor da causa deve corresponder à soma dos pedidos (CPC, art. 292, inciso VI), ou seja, às parcelas vencidas do benefício, acrescidas de doze vincendas (CPC, art. 292, §§ 1º e 2º), além do valor

2 GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito processual civil*. 4. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2024. p. 152.

> pretendido a título de dano moral (CPC, art. 292, inciso V), que não possui necessária vinculação com o valor daquelas e não pode ser limitado de ofício pelo juiz, salvo em casos excepcionais, de flagrante exorbitância, em atenção ao princípio da razoabilidade.

Esse IAC ilustra bem o entendimento jurisprudencial, no qual se permite adicionar o valor atribuído ao dano moral previdenciário ao valor da causa cujo objeto principal é a obtenção de um benefício, salvo se o acréscimo for desproporcional ou desmotivado. Nessas hipóteses, o valor da causa será retificado, com a exclusão do dano moral, e o processo redistribuído aos Juizados Especiais Federais.

A tentativa de relativização da competência absoluta dos Juizados Especiais Federais também passa pela linha de argumentação de que o procedimento sumaríssimo ali previsto não seria compatível com causas de maior complexidade, à luz do art. 98, inciso I, da Constituição Federal.

Nesse sentido, existem alguns julgados dos Tribunais Regionais Federais, sendo de relevância destacar o IRDR – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 1 do Tribunal Regional Federal da 6ª Região (com jurisdição em Minas Gerais):

> A mera necessidade de produção de prova pericial não é motivo para afastar a competência dos Juizados Especiais Federais. Entretanto, em hipóteses tais como a das lides previdenciárias objetivando o reconhecimento de tempo de labor especial, quando a perícia postulada for complexa e, por isso, não puder se amoldar ao procedimento previsto na legislação de regência (art. 12 da Lei n. 10.259/2001), de exame técnico mais simples, o processamento da demanda deve ser atribuído ao Juízo Federal de competência comum, de modo a assegurar a devida instrução do feito e, às partes, o devido acesso à justiça, com o amplo direito de defesa, sob pena de violação aos princípios básicos que nortearam a concepção dos Juizados Especiais pelo legislador, quais sejam, oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

O IRDR n. 1 do Tribunal Regional Federal da 6ª Região é uma espécie de embrião do que veio a ser a Recomendação CJF 4/2026, cujos principais aspectos serão analisados adiante.

3. ASPECTOS PRINCIPAIS DA RECOMENDAÇÃO CJF 4/2026

A Recomendação CJF 4/2026 aventa uma preocupação com a racionalidade judiciária (art. 1º) e, a partir desse ponto, posiciona-se no sentido de que para fixação da competência dos Juizados Especiais Federais não

deverá prevalecer somente o critério de alçada (valor da causa, conforme art. 3º, § 2º, da Lei n. 10.259/2001), mas sobretudo a perspectiva de menor complexidade da matéria, conforme art. 98, inciso I, da Constituição Federal:

> Art. 2º Às unidades judiciais da Justiça Federal, no exercício da competência previdenciária, recomenda-se observar, ao lado do valor da causa na definição de sua competência em matéria previdenciária, o critério da menor complexidade estabelecido no art. 98, I, da Constituição, nos termos da Lei n. 10.259/2001.

Neste sentido, o art. 3º da Recomendação indica a utilização dos instrumentos processuais do IRDR e do IAC – Incidente de Assunção de Competência para distinguir ou definir: a) as causas previdenciárias de maior complexidade probatória e, b) os parâmetros regionais para distinção entre prova técnica simples e prova pericial complexa em matéria previdenciária.

Em particular, são sugeridas algumas espécies de ações previdenciárias as quais deveriam ser processadas exclusivamente pelas Varas Federais comuns:

> Art. 4º Para fins de delimitação da competência entre as varas federais comuns e os Juizados Especiais Federais, e considerando a atual complexidade das demandas previdenciárias, poderão ser reservadas à competência das primeiras as causas que envolvam, isolada ou cumulativamente, a necessidade da comprovação de tempo especial por exposição a agentes insalubres, penosos ou perigosos ou a necessidade da comprovação da condição de pessoa com deficiência com vistas à obtenção de aposentadoria.

Complementando esse quadro, conforme o art. 5º, da Recomendação:

> Art. 5º Na delimitação da competência prevista nos artigos anteriores, recomenda-se considerar especialmente:
>
> I – a maior ou menor urgência na resposta jurisdicional, notadamente em casos de jurisdicionados hipervulneráveis;
>
> II – a maior ou menor complexidade da prova documental, pericial e médico-social;
>
> III – a eventual necessidade de ampliação do contraditório, que se revele incompatível com a lógica do rito sumaríssimo.

A Recomendação CJF 4/2026 apresenta um panorama interessantíssimo, a partir do comando constitucional previsto no art. 98, inciso I, no

sentido de reservar aos Juizados Especiais Federais tão somente as matérias previdenciárias de menor complexidade, indicando parâmetros probatórios para a construção desse conceito.

Atende-se, assim, ao grande anseio da advocacia previdenciária, que se percebe encontra algum eco no Poder Judiciário. Todavia, há alguns pontos controversos na adoção de uma simples Recomendação administrativa para que se alcance esse escopo, os quais serão apresentados no tópico adiante.

4. ELEMENTOS NORMATIVOS DE CONTRASTE À RECOMENDAÇÃO CJF 4/2026

A significativa proposta trazida pela Recomendação CJF 4/2026 deve ser necessariamente contrastada com alguns elementos normativos, a começar da regra da competência absoluta dos Juizados Especiais Federais prevista no já citado art. 3º, § 3º, da Lei n. 10.259/2001:

> Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.
>
> [...]
>
> § 3º No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta.

O Supremo Tribunal Federal, em precedente vinculante recente (Tema 1277 da repercussão geral), reconheceu a constitucionalidade do modelo de competência absoluta dos Juizados Especiais Federais:

> O art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001 é compatível com a Constituição Federal, devendo ser interpretado no sentido de que a competência absoluta dos juizados especiais federais se restringe ao valor da causa, havendo a faculdade de escolha do foro pelo demandante na forma do art. 109, § 2º, da CF/88.

Como se vê, foi reconhecida pelo Excelso Pretório a competência absoluta dos Juizados Especiais Federais por adoção do critério único de valor da causa, sendo resguardada, porém, a possibilidade da competência relativa territorial, nos moldes do art. 109, § 2º, da Constituição Federal:

> § 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

Consideramos que esses dois elementos normativos (Tema 1277 da repercussão geral e art. 3º, § 3º, da Lei n. 10.259/2001) impactam fortemente a pretensão da Recomendação CJF 4/2026.

Quer dizer: apesar do escopo muito relevante desse ato normativo, com o qual concordamos integralmente (relativização da competência dos Juizados Especiais Federais nas ações de maior complexidade), compreendemos que há que se enfrentar o percalço fixado pelo fato de haver tanto legislação como precedente vinculante apontando em sentido contrário.

É certo que o art. 98, inciso I, da Constituição Federal, autorizou o estabelecimento dos Juizados Especiais Federais apenas para as causas de menor complexidade. Todavia, a regulamentação dada pela Lei n. 10.259/2001, corroborada pela jurisprudência do STF (Tema 1277), apontou para a adoção do critério objetivo do valor da causa.

De modo que consideramos, por prudência, que somente mediante a promoção de alteração na Lei n. 10.259/2001 poderia ser alcançada a relativização da competência absoluta desse microssistema processual, com exclusão das causas de maior complexidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Juizados Especiais Federais, foram criados nos anos 2000 com grande carga de esperança em termos de garantia de acesso à justiça para os pequenos usuários do sistema judicial, sobretudo os titulares de direitos previdenciários.

Esse microssistema processual, porém, logo ensejou grande frustração a essas pessoas, em especial diante das limitações estruturais que o procedimento simplificado previsto na Lei n. 10.259/2001 comporta.

As tentativas de escapar à competência absoluta dos Juizados Especiais Federais, seja atrasando o momento da ação judicial, seja incorporando o pedido de dano moral previdenciário, nem sempre são bem-sucedidas, o que realça o sentimento de descrença na resposta judicial obtida.

Nestes termos, o advento da Recomendação CJF 4/2026 trouxe grande alento aos usuários do sistema de justiça, sobretudo à advocacia previdenciária, sinalizando uma possibilidade de exclusão das causas de maior complexidade (sobretudo em que a discussão é a comprovação da deficiência ou do labor especial) do âmbito de julgamento dos Juizados Especiais Federais.

É certo que o art. 98, inciso I, da Constituição Federal, autorizou o estabelecimento dos Juizados Especiais Federais apenas para as

causas de menor complexidade. Todavia, a regulamentação dada pela Lei n. 10.259/2001, corroborada pela jurisprudência do STF (Tema 1277), apontou para a adoção do critério objetivo do valor da causa.

De modo que consideramos, por prudência, que somente mediante a promoção de alteração na Lei n. 10.259/2001 poderia ser alcançada a relativização da competência absoluta desse microssistema processual, com exclusão das causas de maior complexidade.

REFERÊNCIAS

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito processual civil*. 4. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2024.

SERAU JR., Marco Aurélio. *Processo judicial previdenciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SERAU JR., Marco Aurélio. *Recursos nos Juizados Especiais Federais*. 2. ed. São Paulo: Lujur, 2026.

25

A ABSORÇÃO DO TEMPO ECONOMIZADO PELA AUTOMAÇÃO E A SUPRESSÃO DO JUÍZO CRÍTICO NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

*Maria Fernanda Wirth**

1. INTRODUÇÃO

É certo que a incorporação de ferramentas de automação e de inteligência artificial à rotina forense produziu ganho de eficiência real, mensurável e desejável, tanto na advocacia quanto na jurisdição, reduzindo drasticamente o tempo antes consumido com tarefas de baixa densidade intelectual, como a pesquisa de jurisprudência, a organização cronológica de vínculos, a extração de informação de documentos extensos e a produção da primeira versão de peças repetitivas. Nunca, em momento algum da história recente da advocacia previdenciária, a recusa à tecnologia protegeu quem quer que fosse, e não seria neste trabalho que se sustentaria o contrário.

Ocorre que o ganho de tempo, para produzir o efeito que dele se espera, precisa ser destinado a alguma coisa, e é exatamente sobre essa destinação que o debate jurídico tem se mantido silente. Discute-se com abundância se a máquina pode decidir, quais os limites da delegação, como se assegura a explicabilidade do resultado e de que modo se preserva a autoridade do julgador, questões todas relevantes e que ocupam a melhor doutrina do tema. Discute-se muito pouco, contudo, o que o sistema de justiça tem feito com as horas que a ferramenta devolveu ao operador.

Veja-se que não se defende aqui que a automação seja, em si mesma, causa de degradação da atividade jurídica, tampouco se propõe a

* Doutoranda e mestra em Direito pelo UniCEUB. Especialista em Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça (Universidade de Pisa), Direito Previdenciário (IDS) e Gestão Judiciária (UnB). Analista Judiciária do STJ desde 2007, assessora da Ministra Regina Helena Costa. Diretora Científica do IBDP. Autora de livros e artigos na área de Direito Previdenciário.

idealização do trabalho artesanal, cuja lentidão nunca beneficiou o segurado que aguarda a implantação de benefício alimentar. O que se pretende frisar é que o tempo poupado pela ferramenta não retorna ao profissional como folga analítica, mas ao sistema como expectativa de produção ampliada, e que essa conversão, silenciosa e não deliberada, suprime justamente a etapa em que o juízo crítico se exerce.

O recorte aqui adotado é distinto, e anterior, ao capítulo desta obra que examina a competência de quem opera a ferramenta.[1] Não se investiga se o profissional está preparado para usar a inteligência artificial, e sim se lhe restou tempo para exercer aquilo para que se preparou. A pergunta que organiza o trabalho, portanto, não é a de saber quando a automação é solução, e sim a de saber o que o desenho organizacional do sistema de justiça faz com a solução que a automação ofereceu.

Ora, se a ferramenta efetivamente reduziu o tempo de produção do ato, algumas questões se impõem antes de qualquer outra. Para onde foi o tempo economizado? Quem decidiu a sua destinação? Em que norma, ato administrativo ou deliberação de tribunal essa destinação foi submetida a debate? Que etapa do trabalho jurídico deixou de ser realizada para que o número de atos pudesse crescer? Qual o efeito dessa supressão sobre o segurado cujo caso depende justamente da etapa suprimida? E de que modo se pode exigir do operador a fundamentação analítica que a lei lhe impõe sem lhe assegurar o tempo que ela consome?

Partindo destas reflexões, o presente artigo demonstrará como o ganho de eficiência tem sido integralmente reinvestido em volume, como a compressão do tempo de deliberação inviabiliza na prática deveres que o ordenamento já positivou, por que a litigância previdenciária é o campo em que esse fenômeno produz o dano mais grave, qual o produto típico dessa compressão e de que modo o adoecimento do operador do Direito se apresenta como consequência previsível, e não como causa, do arranjo descrito.

2. A PROMESSA DE EFICIÊNCIA E A LÓGICA DE REINVESTIMENTO DO TEMPO POUPADO

O discurso institucional que acompanhou a chegada das ferramentas de automação ao Poder Judiciário brasileiro assentou-se em premissa de amplo consenso, a de que a tecnologia liberaria o operador das tarefas

1 Sobre os limites e as possibilidades do uso da inteligência artificial no processo judicial a partir da qualificação do operador, veja-se, nesta mesma obra, o capítulo de Vitor Martins Dutra, Quando a IA é solução para o processo judicial? Uma resposta a partir dos cinco elementos da inteligência artificial criativa.

repetitivas para devolvê-lo às tarefas que exigem cognição, e é difícil encontrar quem, no meio jurídico, tenha se oposto a essa formulação. A promessa é boa, e o problema não está nela, mas naquilo que os números mostram ter acontecido depois.

Os dados do relatório Justiça em Números 2025, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com ano-base 2024, registram 39,4 milhões de casos novos, 44,6 milhões de processos julgados, com crescimento de 28 por cento em relação ao ano anterior, e 44,8 milhões de processos baixados, maior volume de toda a série histórica, com redução do acervo pendente de 84,1 milhões para 80,6 milhões e taxa de congestionamento bruta de 64,3 por cento, a menor em dezesseis anos.[2] No mesmo período, o Índice de Produtividade da Magistratura alcançou 2.569 processos baixados por magistrado, alta de 16,7 por cento sobre 2023, o que corresponde a onze processos solucionados por dia útil.[3]

Constata-se, portanto, que o período de maior expansão do uso institucional de ferramentas de automação, no qual o próprio Conselho Nacional de Justiça identificou 178 projetos de inteligência artificial em desenvolvimento nos tribunais brasileiros, dos quais 98 iniciados no mesmo ano,[4] coincide com o maior volume de julgamentos e de baixas já registrado, e não com qualquer sinal de redistribuição do tempo em favor da análise. A expansão dessas ferramentas insere-se, assim, em um contexto institucional marcado não pela estabilização ou redução da carga de produção, mas, ao contrário, pela intensificação dos indicadores de produtividade.

Essa constatação exige, contudo, uma ressalva de natureza metodológica. A simultaneidade entre a ampliação do emprego de tecnologias de automação e o crescimento dos índices de julgamento e de baixa processual não autoriza, por si só, a afirmação de uma relação de causalidade entre os dois fenômenos. Não se localizou, no âmbito brasileiro, estudo

2 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2025, ano-base 2024*. Brasília: CNJ, 2025. Dados divulgados em 23 de setembro de 2025. Disponível em https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-judiciario-reduziu-acervo-e-alcancou-produtividade-historica-em-2024/.

3 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2025,* cit. O relatório registra ainda despesa total do Poder Judiciário de R$ 146,5 bilhões em 2024, equivalente a 1,2 por cento do produto interno bruto.

4 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pesquisa IA no Poder Judiciário 2024, divulgada em 16 de setembro de 2025*. Disponível em https://www.cnj.jus.br/pesquisa-aponta-que-uso-de-ia-e-tendencia-consolidada-no-judiciario/. Registre-se que o Departamento de Pesquisas Judiciárias conduziu segunda edição da pesquisa específica sobre inteligência artificial generativa, com coleta encerrada em maio de 2026.

empírico que permita demonstrar que a adoção dessas ferramentas tenha sido causa determinante, ou mesmo fator isoladamente mensurável da elevação dos resultados quantitativos observados. Qualquer conclusão dessa natureza ultrapassaria, portanto, aquilo que os dados disponíveis efetivamente permitem sustentar.

A ausência de demonstração causal, entretanto, não esvazia a relevância da correlação temporal observada. O que os dados permitem afirmar, e já é bastante para os propósitos desta análise, é que os eventuais ganhos de eficiência proporcionados pela automação não se traduziram institucionalmente em folga temporal. Não se verifica, ao menos a partir dos indicadores examinados, que a redução do tempo necessário à execução de determinadas tarefas tenha produzido correspondente ampliação do tempo disponível para atividades de reflexão, fundamentação ou exame individualizado dos processos. Ao contrário, a economia temporal parece ter sido absorvida pela própria dinâmica de incremento da produção.

Aliás, o fenômeno não é privativo do sistema de justiça, e encontra explicação em quadro teórico já consolidado. O sociólogo alemão Hartmut Rosa descreve o paradoxo característico das sociedades submetidas à aceleração social: embora a aceleração técnica permita significativa economia de tempo em praticamente todos os campos da vida social, essa economia não conduz necessariamente à ampliação do tempo livre ou disponível. Convive-se, paradoxalmente, com uma percepção crescente de escassez temporal. Rosa atribui esse resultado a uma dinâmica de retroalimentação na qual o tempo economizado por meio da tecnologia é sistematicamente reinvestido na multiplicação do número de ações, experiências ou eventos realizados dentro da mesma unidade temporal.[5]

A consequência é particularmente relevante quando essa chave interpretativa é transposta para a atividade jurídica. Se uma determinada tarefa, antes executada em duas horas, passa a ser realizada em vinte minutos por intermédio de ferramentas de automação, a diferença temporal obtida não necessariamente retorna ao profissional sob a forma de uma hora e quarenta minutos adicionais para leitura dos autos, amadurecimento do problema jurídico, confronto de argumentos ou elaboração mais cuidadosa da fundamentação. Em estruturas organizacionais orientadas por metas e indicadores de produtividade, a economia de tempo tende, antes, a redefinir a própria expectativa de desempenho: a redução do tempo necessário à produção de uma minuta pode converter-se em

5 ROSA, Hartmut. *Aceleração, a transformação das estruturas temporais na modernidade*. Tradução de Rafael H. Silveira. São Paulo: Unesp, 2019.

fundamento para que se espere a produção de maior número de minutas no mesmo turno.

Forma-se, assim, um mecanismo circular. A tecnologia reduz o tempo unitário de determinadas tarefas; a redução do tempo unitário eleva a capacidade potencial de produção; a ampliação dessa capacidade é incorporada às expectativas institucionais de desempenho; e a nova expectativa de desempenho absorve o tempo anteriormente economizado. O resultado é que o ganho técnico de eficiência pode coexistir com a manutenção, ou mesmo com a intensificação, da pressão temporal sobre aqueles que exercem a atividade jurisdicional. Nesse cenário, a automação modifica a quantidade de trabalho potencialmente realizável em determinado intervalo, mas não necessariamente altera a disponibilidade de tempo para as dimensões reflexivas da atividade jurídica.

Nessa perspectiva, é possível particularizar o raciocínio. Considere-se o servidor de gabinete de vara federal previdenciária que, antes da automação, elaborava seis minutas por dia e dispunha do restante da jornada para a leitura dos autos de maior complexidade. Reduzido o tempo de elaboração pela metade, o resultado esperado dele deixa de ser seis minutas mais análise e passa a ser doze minutas, com o que a leitura dos autos complexos, que nunca constou de meta alguma porque nunca foi passível de contagem, é a primeira atividade a desaparecer. Esse mesmo raciocínio se aplica ao advogado previdenciarista que, ao dobrar a capacidade de produção de peças, dobra a carteira de clientes, e não o tempo dedicado a cada tese.

Não se pode perder de vista que a distribuição desse fenômeno é desigual entre os ramos e as regiões. Na Justiça Federal da 4ª Região, cuja litigiosidade previdenciária é notoriamente elevada, os índices de 2024 registram 4.534 processos por magistrado e 414 processos por servidor.[6] Trata-se de carga que deve ser considerada não apenas como indicador abstrato de produtividade, mas como elemento concreto das condições materiais em que se realiza a atividade jurisdicional.

Quando a média nacional já corresponde, nos termos anteriormente examinados, a aproximadamente onze processos por dia útil, indicadores regionais dessa magnitude evidenciam a compressão temporal a que está submetida a atividade decisória. O problema que daí emerge não reside propriamente na existência da tecnologia nem pode ser reduzido a uma

6 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Divulgação institucional dos resultados do Justiça em Números, ano-base 2024*. Disponível em https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=29553.

oposição simplista entre trabalho humano e automação. Reside, antes, na quantidade objetiva de tempo disponível para que se pratiquem os atos intelectuais que a decisão jurisdicional pressupõe. A leitura integral dos autos, o exame da documentação, a reconstrução dos fatos controvertidos, a análise do laudo pericial e a confrontação entre prova, alegações das partes e disciplina normativa são operações que demandam tempo cognitivo e não apenas capacidade de processamento de informações.

Nesse contexto, quanto maior a cadência exigida para a produção de decisões, menor tende a ser a margem temporal disponível para o desenvolvimento dessas operações em cada processo individualmente considerado.

Não se afirma, com isso, que determinado volume de processos conduza necessariamente a decisões insuficientemente examinadas, conclusão que dependeria de investigação empírica própria. O que se pode afirmar é que existe uma tensão objetiva entre o aumento contínuo da quantidade de processos a serem apreciados e a manutenção do tempo necessário para uma análise individualizada e aprofundada. É essa tensão, e não propriamente o discurso sobre a substituição do homem pela máquina, que parece constituir o problema central a ser enfrentado.

Há, ademais, uma característica institucional particularmente relevante no processo aqui descrito, a conversão do tempo economizado em incremento de produção não parece decorrer de deliberação normativa específica. Não há, ao menos nas publicações oficiais que balizam as políticas públicas jurisdicionais, norma que expressamente determine que os ganhos de eficiência obtidos mediante automação devam ser convertidos em aumento proporcional do número de decisões, tampouco ato administrativo ou resolução que tenha formulado, em termos explícitos, essa opção como política institucional. A transformação ocorre de maneira mais difusa, pela incorporação gradual dos ganhos tecnológicos às expectativas ordinárias de desempenho.

Essa forma de transformação institucional produz um problema adicional de governança. Decisões expressamente formuladas podem ser identificadas, justificadas e submetidas a controle, é possível saber quem decidiu, com fundamento em quais razões, por meio de qual procedimento e com quais consequências esperadas. Quando, ao contrário, determinada prática se estabiliza progressivamente por acomodação institucional, sem ato constitutivo identificável, seus pressupostos tornam-se mais difíceis de submeter à revisão. Não porque sejam juridicamente insuscetíveis de controle, mas porque falta um momento decisório claramente delimitado contra o qual possam ser dirigidas a crítica e a impugnação.

É nesse sentido que se pode falar, com a necessária cautela conceitual, na formação de uma política institucional por omissão ou, mais precisamente, na produção de efeitos funcionalmente equivalentes aos de uma escolha política expressa sem que tenha ocorrido deliberação igualmente explícita sobre seus pressupostos e consequências. A ausência de uma decisão formal acerca da destinação dos ganhos de eficiência não significa ausência de efeitos. Ao contrário, a própria manutenção das estruturas de metas, produtividade e fluxo processual pode fazer com que o tempo economizado seja progressivamente absorvido pelo aumento das expectativas de produção, sem que se tenha discutido institucionalmente se essa deveria ser a finalidade prioritária da modernização tecnológica.

De tal modo, o que se observa é que a eficiência prometida pode realizar-se em direção diversa daquela inicialmente associada ao discurso da modernização. O ganho tecnológico existe, de fato, tarefas são executadas mais rapidamente, fluxos são automatizados e a capacidade potencial de processamento aumenta. O ponto crítico está na destinação desse ganho. Se o tempo economizado é integralmente reincorporado às exigências de produtividade, a consequência não é a formação de um profissional dotado de maior disponibilidade para pensar cada caso, mas de um profissional capaz de produzir mais no mesmo intervalo temporal.

Opera-se, assim, uma inversão relevante. A tecnologia que poderia ampliar o espaço disponível para as dimensões propriamente reflexivas da atividade jurídica passa a funcionar como instrumento de intensificação da própria cadência produtiva. Em lógica diversa daquela que poderia ser esperada de uma política de modernização orientada à qualidade da prestação jurisdicional, o aumento da eficiência quantitativa tende a consumir justamente o excedente temporal que poderia ser destinado à leitura, à análise probatória, à fundamentação e à reflexão sobre o caso concreto. O risco, portanto, não está na automação em si, mas na opção, seja ela explícita ou simplesmente incorporada às práticas institucionais, acerca do uso que se faz do tempo por ela economizado.

3. O TEMPO DE DELIBERAÇÃO COMO PRESSUPOSTO NORMATIVO DO ATO JURÍDICO

Poderia objetar-se que a compressão do tempo de análise, embora indesejável, configura questão de organização do trabalho, alheia ao campo jurídico e insuscetível de tratamento normativo, cabendo a sua discussão à administração dos tribunais e à gestão dos escritórios. A objeção é honesta e merece resposta, que se encontra no próprio direito positivo.

É certo que o ordenamento processual brasileiro não se limitou a exigir que a decisão seja fundamentada, tendo avançado para determinar o modo pelo qual a fundamentação se realiza. O art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil considera não fundamentada a decisão que se limita à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo sem relação com a causa, que emprega conceitos jurídicos indeterminados sem explicar o motivo concreto de sua incidência, que não enfrenta os argumentos deduzidos capazes de infirmar a conclusão adotada, que se limita a invocar precedente ou enunciado de súmula sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento a eles se ajusta, e que deixa de seguir precedente invocado pela parte sem demonstrar a existência de distinção ou de superação.

Ora, cada uma dessas exigências pressupõe a realização de operações intelectuais autônomas, sucessivas e temporalmente mensuráveis. Identificar os fundamentos determinantes de um precedente exige a leitura do acórdão paradigma em extensão suficiente para a reconstrução de sua *ratio decidendi*, não bastando, para tanto, a consulta à respectiva ementa. Demonstrar que o caso submetido a julgamento se ajusta aos fundamentos determinantes anteriormente identificados exige, por sua vez, o exame dos autos concretos e a reconstrução de seus elementos fáticos e jurídicos relevantes. Enfrentar os argumentos capazes de infirmar a conclusão adotada pressupõe a leitura efetiva das manifestações das partes, de modo a identificar quais razões foram deduzidas e quais têm aptidão para comprometer a solução inicialmente considerada. Realizar o *distinguishing*, técnica inerente ao funcionamento de um sistema de precedentes estruturado pelos arts. 926 e 927 do Código de Processo Civil, demanda, ainda, comparação analítica entre o suporte fático do precedente e aquele verificado no caso em julgamento.

Não se trata, portanto, de uma única atividade cognitiva, mas de uma sequência de operações distintas, quais sejam, leitura, seleção de elementos juridicamente relevantes, reconstrução argumentativa, comparação entre fatos, identificação de similitudes e diferenças e formulação da justificativa correspondente. Todas consomem tempo. Quanto maior a cadência quantitativa imposta à produção decisória, menor é o intervalo temporal disponível para que essas operações sejam realizadas com a profundidade exigida em cada caso concreto. Nesse ponto, a tensão entre produtividade e fundamentação deixa de ser abstrata e passa a atingir diretamente as condições materiais de observância do modelo decisório instituído pelo próprio Código de Processo Civil.

Esse mesmo raciocínio alcança o art. 10 do Código de Processo Civil, que veda a decisão fundada em elemento sobre o qual não tenha sido previamente assegurada às partes oportunidade de manifestação, anunciado doutrinariamente como o princípio da não-surpresa. A incidência efetiva dessa garantia pressupõe que o julgador seja capaz de identificar se o fundamento considerado para decidir já integrou o debate processual ou se introduz elemento novo, ainda não submetido ao contraditório. Essa identificação, contudo, depende do conhecimento do conteúdo das alegações efetivamente formuladas pelas partes.

Em outras palavras, não é possível aferir a novidade de um fundamento sem previamente conhecer o universo argumentativo já incorporado ao processo. A observância do art. 10, portanto, não se satisfaz com a abertura formal de oportunidade de manifestação, mas pressupõe uma atividade cognitiva anterior do próprio órgão julgador, que envolve a leitura das peças processuais e a comparação entre aquilo que foi alegado e aquilo que se pretende utilizar como razão de decidir. Também aqui, portanto, o contraditório assume uma dimensão temporal concreta, de modo que a sua efetividade depende da disponibilidade de tempo suficiente para que o conteúdo argumentativo produzido pelas partes seja efetivamente conhecido antes da formação da decisão.

Nessa mesma linha se insere o art. 34 da Resolução CNJ n. 615/2025, ao exigir que os sistemas computacionais utilizados no âmbito do Poder Judiciário assegurem supervisão humana e permitam ao magistrado competente modificar os produtos por eles gerados.[7] A previsão normativa é relevante porque rejeita, ao menos no plano regulatório, a ideia de autonomia decisória da ferramenta e reafirma a responsabilidade humana sobre o conteúdo produzido com auxílio de sistemas de inteligência artificial.

A exigência, contudo, tem pressupostos materiais que não podem ser desconsiderados. Supervisar não significa apenas ter tecnicamente disponível a possibilidade de intervir no resultado produzido pelo sistema. Ao contrário, supervisão pressupõe conhecimento suficiente do conteúdo supervisionado para que se possa avaliá-lo criticamente, identificar eventuais erros, insuficiências ou inadequações e decidir, de maneira consciente, pela sua manutenção, correção ou rejeição. Do mesmo modo, a possibilidade de modificação pressupõe leitura prévia do produto gerado,

7 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 615, de 2025, que dispõe sobre o uso de inteligência artificial no âmbito do Poder Judiciário.* Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001.

confrontação com os elementos constantes dos autos e formação de juízo próprio acerca daquilo que deve ser preservado ou alterado.

Há, portanto, uma diferença qualitativa entre possibilidade formal de intervenção e supervisão humana efetiva. A primeira pode ser assegurada pela própria arquitetura do sistema, mediante a existência de comandos que permitam editar, rejeitar ou substituir o conteúdo produzido. A segunda depende de condições externas à ferramenta, entre as quais se encontra, inevitavelmente, a disponibilidade de tempo para o exercício do controle. Sem esse tempo, permanece íntegra a possibilidade tecnológica de modificar o produto, mas se reduz a capacidade concreta de submetê-lo a exame crítico antes de sua incorporação ao ato jurisdicional.

É justamente nesse ponto que a dimensão temporal da atividade jurisdicional volta a se revelar decisiva. A norma pode impor supervisão humana, mas a efetividade dessa supervisão depende das condições institucionais sob as quais ela deve ser exercida. Se o ganho de tempo proporcionado pela automação é integralmente absorvido pela elevação das expectativas de produtividade, corre-se o risco de preservar formalmente a exigência de controle humano ao mesmo tempo em que se comprimem as condições materiais necessárias à sua realização.

Nesse cenário, a supervisão pode progressivamente aproximar-se de mera validação do resultado produzido pela ferramenta. Quanto menor o tempo disponível para examinar criticamente a minuta automatizada, confrontá-la com os autos e reconstruir de maneira autônoma sua fundamentação, maior a possibilidade de que o controle humano se limite à conferência superficial do texto produzido. A modificação permanece juridicamente possível, mas a capacidade material de identificar aquilo que necessita ser modificado torna-se progressivamente mais restrita.

A questão, portanto, não está apenas em determinar normativamente que deve haver um ser humano no circuito decisório. Está em estabelecer condições para que essa presença humana desempenhe efetivamente a função que justifica a sua exigência. Se a intervenção do magistrado se reduz à aprovação de um produto que não houve tempo suficiente para examinar criticamente, preserva-se a aparência de supervisão sem que necessariamente se realize o controle substantivo que a norma pretende assegurar. É nessa hipótese que a supervisão corre o risco de converter-se em ratificação, e a ratificação, por fim, em simples assinatura.

A própria noção de supervisão, contudo, pressupõe algo anterior à possibilidade de alteração do produto, isto é, pressupõe a possibilidade de compreendê-lo e de reconstruir criticamente o percurso que levou ao

resultado apresentado. A doutrina já identifica, nesse contexto, a necessidade de redimensionamento da fundamentação das decisões jurisdicionais produzidas com o auxílio de inteligência artificial, especialmente a partir das exigências de explicabilidade da atuação algorítmica.[8]

A questão temporal adquire, então, uma dimensão adicional. Não basta que o sistema seja tecnicamente explicável ou que o magistrado disponha formalmente de mecanismos de intervenção. É necessário que exista tempo institucionalmente disponível para que a explicação seja examinada, confrontada com os elementos do processo e submetida a juízo crítico. Sem essa condição, a explicabilidade permanece potencial, e o controle humano, embora normativamente previsto, pode reduzir-se à validação do resultado.

A exigência de intervenção humana encontra, ademais, fundamento na própria distinção entre as atividades suscetíveis de assistência tecnológica e aquelas que permanecem vinculadas à função interpretativa. Nieva-Fenoll, ao examinar as possíveis aplicações da inteligência artificial ao processo judicial, admite sua utilização como instrumento auxiliar em diferentes etapas da atividade jurisdicional, inclusive no tratamento da prova e na argumentação, sem que daí decorra a substituição integral da atividade do intérprete.[9] Se assim é, a permanência formal do magistrado no circuito decisório não satisfaz, por si só, a exigência de controle humano, é necessário que lhe sejam preservadas as condições para exercer concretamente a atividade cognitiva que justifica sua permanência. Entre essas condições está, necessariamente, o tempo requerido para compreender, confrontar e avaliar criticamente o resultado produzido pelo sistema.

Veja-se que não se defende aqui que o dever de fundamentação analítica tenha sido revogado pela prática, nem que os atos produzidos no sistema de justiça sejam nulos em massa, o que seria conclusão tão excessiva quanto inútil. O que se pretende frisar é que a compressão do tempo transforma exigência legal em exigência de aparência, mantendo íntegra a forma do ato e esvaziando o conteúdo que a forma deveria expressar, o que é problema jurídico, e não meramente administrativo.

Não é outra a preocupação que a doutrina especializada tem manifestado, embora por caminho diverso do aqui percorrido. Anderson

8 PINTO, Henrique Alves. *A tripla fundamentação das decisões jurisdicionais pautadas em inteligência artificial:* o redimensionamento da fundamentação pela explicabilidade da linguagem algorítmica. Salvador: Juspodivm, 2023. p. 262-263.

9 NIEVA-FENOLL, Jordi. *Inteligência artificial e processo judicial*. Tradução de Elie Pierre Eid. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 38.

de Paiva Gabriel, Fabio Ribeiro Porto e Valter Shuenquener de Araújo, ao analisarem criticamente a Resolução CNJ 615/2025, propõem o reconhecimento da reserva de humanidade como novo direito fundamental, expressão que colhem de Juli Ponce Solé,[10] e que traduz a exigência de controle humano efetivo sobre a máquina, de modo que a inteligência artificial atue como suporte ao raciocínio jurídico sem jamais substituí-lo, cabendo a decisão final quanto ao conteúdo da peça jurídica, carregada de valorações e de sensibilidade ao contexto, exclusivamente ao ser humano.[11]

Registre-se que os autores não se limitam a enunciar o princípio, tendo identificado a dificuldade prática que a sua realização enfrenta. Afirmam que a supervisão humana efetiva, prevista no art. 3º, inciso VII, da Resolução, constitui o cerne da análise que desenvolvem, e reconhecem que a complexidade e a opacidade de muitos sistemas podem dificultar esse controle na prática, razão pela qual sustentam que magistrados e servidores necessitam não apenas de capacitação técnica, mas também de ferramentas que tornem os sistemas efetivamente compreensíveis e auditáveis, viabilizando aquilo que denominam supervisão significativa.

Ora, os obstáculos que os autores identificam à supervisão significativa são de duas ordens, a opacidade do sistema e a insuficiência da qualificação de quem o supervisiona, ambos internos à relação entre o operador e a ferramenta. É precisamente nesse ponto que o argumento aqui desenvolvido se soma ao deles, por acréscimo e não por divergência, uma vez que há um terceiro obstáculo, externo àquela relação e anterior a ambos, que é a indisponibilidade de tempo. Um sistema pode ser transparente e explicável, e o seu supervisor pode estar tecnicamente qualificado, e ainda assim a supervisão não se realizará se a organização do trabalho não reservar o intervalo em que ela se exerce.

Nessa perspectiva, a reserva de humanidade, para produzir o efeito que dela se espera, depende de uma reserva de tempo, sem a qual se converte em reserva meramente formal de competência. Reservar ao ser humano a decisão final, como fazem a Resolução e a doutrina que a examina,

10 A expressão reserva de humanidade é colhida pelos autores de SOLÉ, Juli Ponce. Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad, algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. *Revista General de Derecho Administrativo*, v. 50, 2019, p. 28.

11 GABRIEL, Anderson de Paiva; PORTO, Fabio Ribeiro; ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Inteligência artificial, precedentes e a Resolução CNJ 615/2025. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 27, e649, p. 1-17, 2025. DOI 10.70622/2236-8957.2025.649. Disponível em: https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/649.

é dizer quem decide, e não assegurar que se decidiu. O ato assinado por magistrado que não dispôs de tempo para lê-lo permanece formalmente humano e substancialmente automatizado, resultado que a formulação da reserva de humanidade pretende evitar e que, sem o componente temporal, ela não alcança.

Aliás, a própria conclusão a que chegam os autores confirma indiretamente o ponto. Ao descreverem a transformação em curso, registram que as ferramentas de inteligência artificial generativa vêm redefinindo o paradigma de trabalho jurídico ao permitir que o profissional realize mais tarefas com menor dispêndio de tempo, com o consequente aumento da produtividade e da competitividade no mercado. A observação é feita em registro descritivo, e não crítico, mas é exatamente esse movimento, o de realizar mais tarefas no tempo que a ferramenta economizou, que constitui o objeto deste trabalho e cujas consequências sobre a qualidade do ato jurídico aqui se examinam.

Em sentido convergente, e no ponto específico do dever de transparência, Débora Bonat, Luís Manoel Borges do Vale e João Sergio dos Santos Soares Pereira sustentam que o usuário deve informar o emprego de inteligência artificial na elaboração do documento, ao menos quando o produto obtido seja criação predominante da máquina, sem participação decisiva do humano quanto ao seu conteúdo.[12]

4. A DISTINÇÃO ENTRE A DEMORA QUE PREJUDICA O SEGURADO E A DELIBERAÇÃO QUE O PROTEGE

É certo que a celeridade não constitui, no processo previdenciário, valor acessório ou simples conveniência administrativa. A Constituição assegura, no art. 5º, inciso LXXVIII, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Em matéria previdenciária, essa garantia assume particular intensidade em razão da natureza alimentar das prestações discutidas e das condições concretas em que, com frequência, se encontra aquele que demanda proteção previdenciária.

Quando o objeto da controvérsia é justamente a substituição de renda comprometida por incapacidade, idade, morte ou outra contingência social constitucionalmente protegida, o transcurso do tempo não é elemento neutro. A demora pode fazer com que o reconhecimento tardio de um direito

12 BONAT, Débora; VALE, Luís Manoel Borges do; PEREIRA, João Sergio dos Santos Soares. Inteligência artificial generativa e a fundamentação da decisão judicial. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 346, dez. 2023, p. 17.

já não seja capaz de reparar integralmente as consequências produzidas durante o período em que a prestação permaneceu indisponível.

Poderia parecer, diante disso, que a crítica aqui formulada à elevação contínua do volume de produção equivaleria à defesa da lentidão e que a preservação do tempo necessário à deliberação se faria à custa daquele que menos pode esperar. A objeção é séria e não pode ser afastada retoricamente. Ao contrário, ela obriga a precisar o que se entende por duração razoável do processo.

A Constituição não assegura simplesmente a duração mínima do processo, mas a sua duração razoável. A distinção é relevante. A razoabilidade não se confunde com a obtenção da decisão no menor intervalo cronologicamente possível, mas pressupõe que a prestação jurisdicional seja entregue em tempo adequado e, simultaneamente, em condições de oferecer resposta juridicamente adequada ao conflito. A doutrina que trata do acesso à justiça já associa, nesse sentido, a prestação jurisdicional à ideia de oferecê-la "a tempo e modo", vale dizer, "em tempo razoável e de forma adequada", e adverte que a avaliação dos mecanismos de solução de conflitos não pode considerar apenas seu custo ou duração, devendo incorporar também a qualidade da resposta produzida.[13]

A duração razoável, portanto, não autoriza que todo tempo processual seja tratado como desperdício a ser eliminado. Ler os autos, examinar a prova, ouvir as partes, identificar os fundamentos relevantes e justificar a decisão são atividades que consomem tempo precisamente porque integram o conteúdo da prestação jurisdicional. Suprimir esse tempo não significa necessariamente reduzir a demora; pode significar reduzir aquilo que torna juridicamente adequada a resposta entregue.

É precisamente nesse ponto que demora e deliberação precisam ser distinguidas. O processo contém tempos de natureza diversa. Há o tempo de espera, aquele período em que o processo permanece aguardando a prática de um ato, a realização de perícia, a apresentação de laudo, a abertura de vista, a inclusão em pauta, a conclusão ou a tramitação entre unidades e instâncias. E há o tempo de exame, aquele efetivamente

13 DEMO, Roberto Luis Luchi. *Gerenciamento de conflitos previdenciários repetitivos na justiça multiportas:* análise dos benefícios por incapacidade. Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, São Paulo, 2021, p. 67. O autor examina o RE 1.171.152, Tema 1.066 da repercussão geral do STF, relativo à realização de perícia médica em prazo razoável, registrando o acordo pelo qual o INSS se comprometeu a concluir os processos administrativos nos prazos máximos fixados segundo a espécie e o grau de complexidade do benefício.

empregado na leitura dos autos, na reconstrução dos fatos, na apreciação da prova, na identificação das questões jurídicas relevantes e na formação das razões que sustentarão a decisão. Ambos integram a duração cronológica do processo, mas exercem funções inteiramente distintas.

É nessa distinção que se encontra o ponto central. O tempo de espera, quando destituído de função processual que o justifique, constitui demora a ser combatida. O tempo de exame, ao contrário, não representa por si mesmo uma disfunção do sistema: constitui condição de realização da atividade jurisdicional. Confundi-los conduz a uma política de celeridade incapaz de discriminar aquilo que deve ser eliminado daquilo que precisa ser preservado.

No processo previdenciário, a maior parte das etapas que prolongam a obtenção da prestação não se confunde necessariamente com o momento intelectual de elaboração da decisão. Há filas, conclusões, perícias, produção documental, manifestações sucessivas e tramitações administrativas e judiciais que compõem a duração global do procedimento. Por isso, não se pode presumir que a redução do tempo dedicado ao exame individualizado dos autos produza redução proporcional da duração total do processo. Essa relação precisaria ser empiricamente demonstrada.

A questão se torna ainda mais relevante porque o tempo de deliberação tem efeito qualitativo desproporcional à sua dimensão cronológica. É durante esse intervalo que se examina se o precedente invocado efetivamente alcança o caso, se o laudo responde às questões relevantes, se a prova documental confirma ou contraria suas conclusões, se determinado argumento foi enfrentado e se o resultado juridicamente adequado corresponde à solução inicialmente sugerida. Comprimir esse momento pode representar economia relativamente pequena na duração global do procedimento e, simultaneamente, produzir consequência significativa sobre a qualidade da decisão.

Há, ademais, uma possível repercussão sistêmica. A decisão insuficientemente individualizada pode não encerrar o conflito que formalmente decide. A ausência de enfrentamento de argumento relevante pode dar ensejo a embargos de declaração; a inadequada aplicação de precedente pode alimentar recurso fundado em distinção não examinada; a solução que não enfrenta adequadamente os elementos fáticos pode prolongar a controvérsia em instâncias subsequentes ou favorecer a reprodução do litígio em nova configuração processual. Não se afirma, sem investigação empírica própria, que decisões produzidas em menor tempo causem necessariamente maior recorribilidade. Sustenta-se apenas que o ganho obtido pela compressão do exame somente pode ser considerado ganho

de eficiência se não gerar, em etapa posterior, custo processual superior àquele que se pretendeu evitar.

Essa observação altera o próprio critério pelo qual a eficiência deve ser avaliada. Não basta medir quantos processos foram decididos em determinada unidade de tempo. É necessário perguntar quantos conflitos foram efetivamente solucionados e qual quantidade de atividade processual posterior foi necessária para estabilizar a solução. Uma decisão rapidamente produzida, mas que exige sucessivas intervenções para corrigir omissões, inadequações ou erros de enquadramento, pode apresentar elevado desempenho segundo uma métrica de produção imediata e desempenho inferior quando observado o ciclo completo do litígio.

Veja-se, portanto, que não se defende aqui a ampliação dos prazos processuais nem qualquer tolerância com a morosidade, cujos efeitos sobre quem depende de prestação previdenciária podem ser particularmente graves. O que se pretende sustentar é uma distinção entre duas espécies de tempo que não podem receber o mesmo tratamento institucional. A celeridade deve incidir prioritariamente sobre o tempo improdutivo, sobre as esperas evitáveis e sobre os gargalos de tramitação. O tempo necessário ao exame, por sua vez, deve ser racionalizado com cuidado, porque nele se realiza precisamente a atividade que confere legitimidade jurídica ao resultado.

A verdadeira oposição, portanto, não se estabelece entre rapidez e lentidão, mas entre tempo perdido e tempo necessário. Combater o primeiro protege o segurado contra a demora. Preservar o segundo protege-o contra uma decisão célere, porém inadequada. Uma política de duração razoável do processo precisa realizar simultaneamente essas duas tarefas, sob pena de reduzir a garantia constitucional de tempestividade à simples velocidade de encerramento do procedimento.

Em última análise, entregar rapidamente não é suficiente. A duração razoável exige que a prestação jurisdicional seja oferecida em tempo adequado, mas continua exigindo que aquilo que se entrega seja resultado de exame juridicamente suficiente. A compressão do tempo de deliberação somente pode ser considerada avanço se não destruir a própria qualidade cuja entrega tempestiva a garantia constitucional pretende assegurar.[14]

14 A dissertação registra expressamente que, para Salles, a escolha do meio adequado não depende apenas de custo e duração, mas também da qualidade da resposta. **S**ALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. *In:* FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). *Processo e*

5. A LITIGÂNCIA PREVIDENCIÁRIA COMO CAMPO DE DANO AGRAVADO

O fenômeno descrito nos tópicos anteriores não se projeta de maneira uniforme sobre todos os ramos da jurisdição. Há razões estruturais para que, no processo previdenciário, a redução do tempo destinado ao exame individualizado dos autos produza consequências particularmente relevantes para a adequação da tutela jurisdicional.

O litígio previdenciário reúne, simultaneamente, características que, em outros campos, frequentemente se apresentam de forma isolada. Trata-se de litigância de massa, marcada pela repetição de teses e pela presença recorrente dos mesmos litigantes institucionais. Envolve, em regra, parte materialmente vulnerável, muitas vezes com reduzida capacidade de produção e conservação da prova. Depende, não raramente, da reconstrução de fatos ocorridos anos ou décadas antes, registrados de modo incompleto ou precário. Recorre intensamente à prova técnica, cuja compreensão exige exame especializado. E está submetido à aplicação frequente de precedentes qualificados sobre situações fáticas que, embora semelhantes, dificilmente se reproduzem de forma absolutamente idêntica.[15]

É a combinação desses elementos, mais do que qualquer deles isoladamente, que torna especialmente sensível a compressão do tempo decisório nesse campo. Quanto maior a dependência do processo em relação à reconstrução minuciosa dos fatos, à apreciação individualizada da prova e à comparação entre situações concretas, maior é o risco de que a redução do espaço de exame comprometa a correspondência entre a decisão produzida e a realidade efetivamente documentada nos autos.

Tome-se, por exemplo, o reconhecimento da atividade especial. A definição acerca da exposição do segurado a agente nocivo não decorre exclusivamente da identificação de um campo preenchido no perfil profissiográfico previdenciário. O exame pode exigir a leitura conjunta do PPP, do laudo técnico das condições ambientais do trabalho, da descrição das atividades efetivamente desempenhadas, do período em que o labor foi exercido e da disciplina normativa vigente à época. Eventuais inconsistências entre essas fontes somente podem ser percebidas mediante confronto entre os documentos e os demais elementos do processo. Uma

Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos de Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 785.

15 DEMO, Roberto Luis Luchi. *Gerenciamento de conflitos previdenciários repetitivos na Justiça multiportas:* análise dos benefícios por incapacidade. Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento) –Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, São Paulo, 2021, p. 34-35.

análise automatizada centrada exclusivamente em dados estruturados ou em campos previamente selecionados pode, portanto, reproduzir eventual inconsistência documental se o resultado não for posteriormente submetido a verificação individualizada.

Situação semelhante se verifica na definição da data de início da incapacidade nos benefícios por incapacidade. A data lançada pelo perito em campo específico do laudo deve ser compreendida à luz da fundamentação técnica apresentada, dos documentos médicos anteriores, da evolução clínica descrita e da cronologia dos requerimentos administrativos. Pode ocorrer de a informação sintética lançada em determinado campo não refletir integralmente as premissas desenvolvidas no corpo do próprio laudo. Nesses casos, a leitura fragmentária da conclusão e a leitura integral da prova técnica podem conduzir a resultados distintos, com repercussão direta sobre o período de benefício devido ao segurado.

Essa mesma exigência de exame individualizado se apresenta na aplicação de precedentes qualificados. O Tema 1.124 do Superior Tribunal de Justiça é exemplo particularmente expressivo. Ao estabelecer consequências processuais relacionadas à existência de requerimento administrativo suficientemente instruído, o precedente não elimina a necessidade de exame do processo concreto; ao contrário, pressupõe a aferição de quais elementos foram efetivamente apresentados e se eles são suficientes para caracterizar a instrução mínima exigida.[16] Trata-se, portanto, de questão que não pode ser resolvida pela simples identificação do número do precedente ou pela reprodução abstrata de sua tese. Sua aplicação depende da comparação entre a hipótese normativa construída pelo tribunal e a realidade documental do processo individual.

É justamente nessa etapa que se manifesta a função do *distinguishing*. A existência de precedente vinculante ou qualificado não dispensa a reconstrução dos fatos relevantes, mas pressupõe sua realização, porque somente a partir dela é possível determinar se o caso concreto se encontra ou não compreendido na hipótese decidida anteriormente.[17] No processo previdenciário, em que pequenas diferenças documentais, temporais, médicas ou laborais podem alterar substancialmente o resultado jurídico, essa operação assume especial importância.

16 Sobre o alcance do Tema n. 1.124/STJ, veja-se, nesta mesma obra, o capítulo de Maura Feliciano de Araújo. Tema 1.124 e a exigência de um processo minimamente instruído.

17 O capítulo de Fernando Rubin, que compõe essa obra, 10 anos do CPC e o que aprendemos na prática processual quanto à formação e aplicação de precedentes previdenciários, aborda a técnica de *distinguishing* e precedentes previdenciários.

O elemento comum a esses exemplos não é a inadequação necessária da ferramenta tecnológica. Sistemas automatizados podem desempenhar funções relevantes de organização, identificação, classificação e apoio à elaboração da decisão. O problema surge quando o produto gerado pela ferramenta passa a substituir, em vez de anteceder, a etapa de confronto com o processo concreto. A verificação humana permanece necessária justamente para examinar se o resultado automatizado corresponde à prova produzida, à cronologia dos fatos, aos argumentos deduzidos pelas partes e aos limites fáticos do precedente eventualmente utilizado.

Essa exigência adquire especial relevância no processo previdenciário porque a padronização das controvérsias jurídicas convive com elevada variabilidade das situações fáticas. Dois processos podem discutir a mesma tese jurídica e, ainda assim, exigir soluções distintas em razão de diferenças aparentemente pequenas na documentação, no período contributivo, nas condições laborais, no conteúdo do laudo ou na sequência dos acontecimentos relevantes. É precisamente essa diferença entre repetição jurídica e singularidade fática que torna inadequada a identificação automática entre litigância de massa e decisão padronizável.[18]

A compressão do tempo destinado à verificação individualizada, portanto, não representa apenas redução de uma etapa operacional. Pode significar a perda do momento em que se testa a aderência entre a solução padronizada e o caso concreto. No processo previdenciário, essa operação não constitui atividade periférica, mas parte central da própria atividade decisória. Preservá-la não significa rejeitar a automação, mas estabelecer o limite além do qual a eficiência tecnológica deixa de auxiliar a decisão e passa a comprometer a sua individualização.

6. A PEÇA E A DECISÃO FORMALMENTE CORRETAS E SUBSTANCIALMENTE VAZIAS

Cumpre examinar, a esta altura, um dos produtos possíveis do arranjo descrito nos tópicos anteriores, que não é necessariamente o texto mal elaborado, mas o texto formalmente bem construído que pouco revela sobre a suficiência do processo cognitivo que o antecedeu. Trata-se da peça ou da decisão dotada de estrutura adequada, vocabulário técnico apropriado, citações corretamente apresentadas e encadeamento argumentativo aparentemente coerente, capaz de atravessar uma conferência

18 SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 85.

formal sem que, por isso, tenha efetivamente enfrentado a controvérsia posta nos autos.

A automação introduz, nesse ponto, um problema qualitativamente distinto daquele tradicionalmente associado ao erro jurídico. A insuficiência já não precisa apresentar-se sob a forma de texto confuso, incompleto ou tecnicamente rudimentar. Sistemas capazes de produzir linguagem fluente e estruturas argumentativas plausíveis permitem que deficiência substancial e qualidade formal coexistam no mesmo documento. A aparência de completude deixa, assim, de constituir indício confiável de que as operações intelectuais necessárias à decisão foram efetivamente realizadas.

É possível identificar, nesse contexto, ao menos quatro manifestações do fenômeno. A primeira consiste na aplicação de precedente qualificado ou vinculante sem exame suficiente de sua aderência à hipótese fática, situação em que o precedente é identificado pela coincidência temática, mas não submetido à comparação analítica necessária à verificação de sua aplicabilidade ao caso concreto. A segunda consiste na utilização da ementa como substituto das razões determinantes do julgamento, risco potencialmente favorecido por sistemas de recuperação automatizada, uma vez que a ementa constitui unidade textual sintética e facilmente identificável, embora não necessariamente contenha, de forma suficiente, os fundamentos determinantes do precedente. A terceira manifesta-se na incorporação de referência jurisprudencial inexistente, imprecisa ou impertinente produzida pela ferramenta sem posterior verificação. A quarta ocorre do lado das próprias partes, quando a padronização alcança também a impugnação, de modo que a peça recursal ou defensiva passa a atacar o tema geral da decisão sem enfrentar especificamente os fundamentos que sustentaram a conclusão adotada.

A inclusão dessa última hipótese é necessária porque o fenômeno não se limita à atividade jurisdicional. A mesma lógica de intensificação produtiva pode alcançar a advocacia quando o crescimento da carteira de processos não é acompanhado por correspondente ampliação da capacidade de análise individualizada. A padronização, nesse cenário, deixa de constituir simples instrumento de organização do trabalho e pode converter-se em substituto do confronto efetivo entre a peça processual e a decisão que se pretende impugnar. O resultado possível é um processo em que a decisão responde a uma versão padronizada da demanda e o recurso responde a uma versão padronizada da decisão, sem que nenhuma das duas operações alcance integralmente o conteúdo produzido pelo outro polo.

Parte desse problema pode ser compreendida a partir da literatura sobre o denominado viés de automação, expressão utilizada para

descrever a tendência de atribuir peso excessivo às sugestões ou resultados fornecidos por sistemas automatizados, inclusive quando existem elementos que recomendariam sua revisão.[19] O conceito é particularmente relevante para a análise da supervisão humana porque demonstra que a simples presença de um agente humano no circuito não assegura, por si só, controle crítico sobre o resultado apresentado. A supervisão somente se torna substantiva quando o produto automatizado é efetivamente confrontado com fontes independentes de verificação.

Não se deve, contudo, atribuir ao viés de automação capacidade explicativa maior do que aquela que a literatura efetivamente lhe confere. A hipótese aqui desenvolvida é mais específica, de que a utilização de uma minuta previamente produzida modifica a estrutura da tarefa cognitiva. Em vez de o texto necessariamente resultar da reconstrução prévia dos autos, torna-se possível que o profissional receba inicialmente uma solução textual pronta e apenas posteriormente retorne ao processo para conferi-la. Produzir e revisar, entretanto, não são operações equivalentes.

Na produção originária, a construção do texto pode exigir que o profissional identifique os elementos relevantes do processo para somente depois formular a conclusão. Na revisão de uma minuta previamente estruturada, ao contrário, o próprio texto apresentado passa a funcionar como roteiro de conferência. A atenção tende a dirigir-se às afirmações que já estão contidas no documento, enquanto aquilo que não foi incluído precisa ser identificado independentemente dele. A minuta pode, assim, delimitar o próprio campo de atenção do revisor: aquilo que contém é apresentado à conferência; aquilo que omite precisa ser descoberto por outra via.

É nesse sentido que a omissão assume característica particularmente relevante. Não se procura espontaneamente aquilo cuja ausência não foi percebida. Um documento não mencionado, uma alegação ignorada, determinado período contributivo não considerado ou uma peculiaridade fática ausente da minuta não se apresentam ao revisor como erros visíveis; permanecem fora do campo de atenção precisamente porque não integram o produto submetido à conferência. O risco não está apenas em aceitar uma afirmação errada, mas em deixar de perceber a informação que jamais ingressou na estrutura do texto revisado.

19 MOSIER, Kathleen L.; SKITKA, Linda J.; BURDICK, Mark D.; HEERS, Susan T. Automation bias, accountability, and verification behaviors. *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting*, v. 40, n. 4, p. 204-208, 1996. DOI: 10.1177/154193129604000413.

Essa alteração também produz uma perda de segunda ordem. Defeitos formais visíveis sempre puderam funcionar como sinais de alerta para a necessidade de revisão mais cuidadosa de determinado trabalho jurídico. Erros de citação, desorganização argumentativa, inconsistências linguísticas ou estruturas incompletas podiam despertar desconfiança quanto à qualidade global do produto. Ferramentas generativas reduzem significativamente esses sinais porque são capazes de produzir redação fluente, estrutura organizada e aparência argumentativa coerente mesmo quando o conteúdo apresenta omissões, referências inadequadas ou insuficiente aderência ao caso concreto.

Desaparece, portanto, parte da correlação intuitiva entre qualidade aparente da forma e confiabilidade do conteúdo. O problema deixa de se apresentar ostensivamente. A decisão ou a peça pode parecer completa precisamente quando a insuficiência se tornou menos visível. A tecnologia, nesse aspecto, não apenas pode deixar de revelar o erro; pode também retirar alguns dos sinais que tradicionalmente provocariam sua investigação.

Esse fenômeno reforça a necessidade de distinguir conferência formal de supervisão substancial. Verificar se a decisão contém relatório, fundamentação, dispositivo, citações e linguagem tecnicamente adequada não equivale a examinar se os argumentos relevantes foram enfrentados, se o precedente utilizado efetivamente se aplica ao caso, se a prova foi corretamente compreendida ou se algum elemento determinante permaneceu fora da análise. A primeira operação pode confirmar a integridade aparente do documento; a segunda exige retornar às fontes do processo e reconstruir autonomamente as premissas que sustentam a conclusão.

É também nesse ponto que o problema da explicabilidade das decisões apoiadas por inteligência artificial adquire dimensão adicional. A doutrina já identifica a necessidade de redimensionamento do dever de fundamentação diante da utilização de sistemas inteligentes, especialmente a partir da exigência de explicabilidade da atuação algorítmica.[20] Essa exigência, contudo, pressupõe supervisão efetiva. Não se pode explicar criticamente aquilo que não foi examinado, assim como não se pode controlar substancialmente um resultado cuja verificação se limitou à coerência interna do texto produzido.

É preciso, por fim, delimitar o estatuto das afirmações aqui formuladas. Não se localizou, no material consultado, levantamento brasileiro

20 PINTO, Henrique Alves. *A tripla fundamentação das decisões jurisdicionais pautadas em inteligência artificial*: o redimensionamento da fundamentação pela explicabilidade da linguagem algorítmica. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 262-263.

que quantifique a incidência de decisões fundadas em precedentes inexistentes produzidos por ferramentas generativas, nem estudo empírico que estabeleça relação causal entre elevação de metas de produtividade, utilização de automação e redução da qualidade da fundamentação. As manifestações descritas constituem, portanto, uma tipologia analítica construída a partir de problemas observáveis na prática forense e de mecanismos já discutidos na literatura sobre interação entre seres humanos e sistemas automatizados, e não uma mensuração de sua frequência no Poder Judiciário brasileiro.

Essa limitação não enfraquece o problema proposto, mas define corretamente o alcance da investigação. O que se sustenta não é que toda decisão assistida por tecnologia seja superficial, nem que a automação produza necessariamente esvaziamento da fundamentação. Sustenta-se que a combinação entre produção automatizada de textos formalmente plausíveis, elevada pressão por produtividade e supervisão humana comprimida cria um risco específico: o de substituir a verificação substancial pela validação de uma aparência de completude. É nesse ponto que a forma deixa de funcionar como garantia mínima de conteúdo e passa, ao contrário, a poder ocultar a sua ausência.

7. O ADOECIMENTO DO OPERADOR COMO CONSEQUÊNCIA DO DESENHO ORGANIZACIONAL

Chega-se, assim, ao ponto em que o argumento se encontra com o tema da dimensão humana do trabalho jurídico, e é necessário desde logo afastar o tratamento habitual da matéria. Não se trata aqui de bem-estar, de qualidade de vida ou de fragilidade individual do operador, categorias que deslocam para o sujeito a responsabilidade por um resultado que é do arranjo. Trata-se de examinar se a intensificação do trabalho constitui fator capaz de contribuir para o adoecimento do operador e, em seguida, de indagar em que medida esse adoecimento pode repercutir sobre as condições de prestação do trabalho jurídico, fechando o ciclo que este estudo propõe como hipótese explicativa.

Os dados disponíveis sobre a saúde mental no Poder Judiciário brasileiro são reveladores, sobretudo pelo que ocultam. O Conselho Nacional de Justiça registrou, em 2023, apenas 69 magistrados afastados por transtornos mentais e comportamentais, número inferior a 0,5 por cento dos 18.642 juízes em atuação, e o próprio Conselho concluiu que a discrepância entre esse registro e a realidade percebida decorria do critério de coleta, restrito a afastamentos superiores a trinta dias, e do estigma associado

à licença, que leva magistrados e servidores a evitarem afastamentos longos para não serem identificados com o transtorno.[21] O reconhecimento institucional da subnotificação é dado mais eloquente do que qualquer percentual, porque significa que a estatística oficial mede a disposição de declarar, e não a incidência do fenômeno.

Em sentido convergente, o Censo do Poder Judiciário registra que 58,5 por cento dos magistrados se autodeclararam com estresse e 56,2 por cento com quadros de ansiedade,[22] ao passo que levantamento do Departamento de Pesquisas Judiciárias, com ano-base 2018, apontou os transtornos mentais e comportamentais como responsáveis por 10,1 por cento do absenteísmo-doença no Poder Judiciário, com maior incidência na Justiça Estadual.[23]

Tomado o parâmetro externo, verifica-se que o fenômeno acompanha movimento mais amplo da população segurada. A Previdência Social concedeu 472.328 benefícios por incapacidade temporária enquadrados no Capítulo V da Classificação Internacional de Doenças em 2024

21 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *CNJ aprimora coleta de dados sobre saúde mental no Judiciário*. Brasília, 21 maio 2025. A notícia registra 69 magistrados afastados em 2023, menos de 0,5% dos 18.642 juízes, e informa que o Comitê identificou como causas da discrepância o critério de coleta restrito a afastamentos superiores a trinta dias e o estigma associado às licenças por transtornos mentais e comportamentais.

22 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *2º Censo do Poder Judiciário 2023: relatório*. Brasília: CNJ, 2024, 135 p., esp. p. 58 do arquivo PDF. O relatório registra, entre os magistrados respondentes, 57,4% de estresse, 55,4% de ansiedade, 33,1% de esgotamento emocional e 28,3% de esgotamento físico. Trata-se de informação autodeclarada, não de diagnóstico clínico. Disponível em https://www.cnj.jus.br/cnj-aprimora-coleta-de-dados-sobre-saude-mental-no-judiciario/. O mesmo relatório parcial registra esgotamento emocional em 34,1 por cento e esgotamento físico em 28,9 por cento das respostas.

23 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Departamento de Pesquisas Judiciárias*. Levantamento sobre a saúde de magistrados e servidores, realizado em 2019, com ano-base 2018, referido na divulgação institucional Isolamento social, como está a saúde mental de magistrados e servidores, disponível em: https://www.cnj.jus.br/isolamento-social-como-esta-a-saude-mental-de-magistrados-e-servidores/. Os transtornos mentais e comportamentais figuraram como o quarto grupo de doenças mais expressivo nas ausências ao trabalho em 2018, com 18.716 ocorrências, correspondentes a 10,1 por cento do absenteísmo-doença, tendo a ansiedade e a depressão como quadros principais. Por ramo, os percentuais de afastamento foram de 13 por cento na Justiça Estadual, 10,4 por cento na Justiça do Trabalho, 9,9 por cento na Justiça Federal, 8,8 por cento na Justiça Eleitoral, 7,9 por cento nos Tribunais Superiores e 3,8 por cento na Justiça Militar. Registre-se que a página do próprio Conselho reproduz o número de ocorrências de forma corrompida, como 18.8716, ao passo que a mesma informação é divulgada por outros órgãos do Poder Judiciário como 18.716, sendo esta a grandeza compatível com o percentual indicado.

e 546.254 em 2025, crescimento de 15,66 por cento, sendo os transtornos ansiosos e os episódios depressivos as duas maiores causas em ambos os anos, com participação feminina de 63,46 por cento do total.[24] Não se pode desconsiderar, contudo, que no mesmo intervalo o crescimento das concessões considerando todas as causas da Classificação foi de 15,19 por cento, o que significa que, em 2025, o adoecimento mental acompanhou a curva geral em vez de dela se descolar. A alteração de patamar está no exercício anterior, quando as concessões saltaram de 283.330, em 2023, para 472.328, em 2024.[25]

Veja-se que a advocacia previdenciária, ao contrário da magistratura e do funcionalismo, não dispõe sequer de estatística que permita afirmação equivalente, uma vez que não se localizou pesquisa nacional representativa sobre saúde mental de profissionais liberais no Brasil. Há razão estrutural para essa ausência, e ela merece ser enunciada como hipótese, e não como dado. O advogado autônomo, filiado ao Regime Geral na qualidade de contribuinte individual, tende a não requerer o benefício por incapacidade temporária, porque a interrupção da atividade lhe suprime a própria fonte de renda e porque o afastamento formal, para quem não tem vínculo empregatício, não produz a proteção que produz para o segurado empregado. Se essa hipótese se confirmar, ter-se-á, na advocacia, subnotificação de natureza idêntica à que o Conselho Nacional

24 BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Previdência Social concede 546.254 benefícios por incapacidade temporária por transtornos mentais e comportamentais*. Notícia institucional publicada em janeiro de 2026, disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2026/janeiro/previdencia-social-concede-546-254-beneficios-por-incapacidade-temporaria-por-transtornos-mentais-e-comportamentais, e distribuída também pela Agência Gov, em https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202601/previdencia-social-concede-546-254-beneficios-por-incapacidade-temporaria-por-transtornos-mentais-e-comportamentais. A notícia informa ainda que São Paulo concentrou 149.375 concessões em 2025, seguido de Minas Gerais, com 83.321, e do Rio Grande do Sul, com 46.738.

25 SAÚDE DIGITAL NEWS. *Brasil pode ultrapassar 500 mil afastamentos por transtornos mentais em 2025*. 15 jan. 2026. A reportagem, que atribui os números aos dados abertos do governo federal, registra 283.330 concessões em 2023 e 472.328 em 2024, além de 141.414 concessões por transtornos de ansiedade (CID F41), 113.604 por episódios depressivos (CID F32) e 51.314 por transtorno afetivo bipolar (CID F31) em 2024. Em sentido convergente, WESSEL, Valéria; TOKUNAGA, Letícia. *Aumento da judicialização do assédio moral exige que empresas monitorem melhor riscos psicossociais*. Consultor Jurídico, 16 maio 2025, registra aproximadamente 472 mil licenças em 2024, cerca de 67% acima do ano anterior. Registre-se que levantamento da Associação Nacional de Medicina do Trabalho (ANAMT) apresenta série distinta, com 219.850 benefícios em 2023 e 367.909 em 2024, tendo considerado afastamentos superiores a quinze dias; não foi localizada informação metodológica suficiente para reconciliar diretamente as duas séries.

de Justiça reconheceu na magistratura, com a diferença de que ali a causa é o critério de coleta e o estigma, e aqui é a própria arquitetura protetiva.

De tal modo, o operador do Direito Previdenciário se encontra na posição singular de reivindicar diariamente, para o segurado, a proteção previdenciária que, quanto a si mesmo, dificilmente aciona, o que permite concluir que a discussão sobre a dimensão humana do trabalho jurídico não é acessória ao Direito Previdenciário, mas constitui aplicação dele ao próprio operador.

8. PROPOSIÇÕES PARA A PRESERVAÇÃO INSTITUCIONAL DO TEMPO DE ANÁLISE

Do quanto se expôs decorre que o enfrentamento do problema não exige restringir o emprego das ferramentas tecnológicas. Medida dessa natureza, além de pouco compatível com o estágio atual de incorporação da tecnologia à atividade jurídica, deixaria intacta a questão central identificada neste trabalho: não apenas quanto tempo a automação economiza, mas de que maneira o ganho obtido é institucionalmente distribuído. As proposições seguintes dirigem-se, por isso, menos à tecnologia em si do que às condições organizacionais de sua utilização.

Aos órgãos de governança do Poder Judiciário, em especial ao Conselho Nacional de Justiça, no exercício das competências previstas no art. 103-B, § 4º, da Constituição, cabe desenvolver mecanismos capazes de associar os indicadores quantitativos de produtividade a dimensões qualitativas da prestação jurisdicional. O volume de processos baixados constitui dado relevante para a administração judiciária, mas não é suficiente para revelar, isoladamente, a qualidade do processo decisório que o produziu. A construção de indicadores que permitam identificar retrabalho, recorribilidade associada a vícios de fundamentação, correções posteriores ou outros elementos relacionados à qualidade da resposta pode contribuir para evitar que a elevação da capacidade produtiva se converta automaticamente em única medida de eficiência.[26]

26 EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE – CEPEJ. *Working Group on Quality of Justice (CEPEJ-GT-QUAL).* Council of Europe. O grupo tem, entre suas atribuições, aperfeiçoar instrumentos e indicadores destinados à mensuração da qualidade do trabalho judicial e formular soluções que permitam compatibilizar a carga de trabalho dos magistrados com a obrigação de prestação de uma justiça de qualidade. Cf. também CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números*, sistema nacional de mensuração da atividade judicial, que utiliza, entre outros, indicadores de produtividade, congestionamento, atendimento à demanda e duração processual.

Aos tribunais, no âmbito de sua autonomia administrativa, cabe reconhecer que o tempo efetivamente destinado ao exame de autos integra a atividade produtiva jurisdicional. Isso recomenda que o dimensionamento de equipes, acervos e metas considere não apenas a quantidade de processos, mas também sua complexidade e a intensidade cognitiva das tarefas exigidas. No campo previdenciário, essa diferenciação adquire particular importância porque a repetição da questão jurídica não implica necessariamente repetição da situação probatória. Demandas submetidas à mesma tese podem exigir graus profundamente distintos de reconstrução fática, exame documental ou apreciação de prova técnica.

Ainda aos tribunais, e em concretização da exigência de supervisão humana prevista no art. 34 da Resolução CNJ n. 615/2025, cabe estabelecer procedimentos que tornem essa supervisão materialmente verificável. A possibilidade técnica de modificação do produto automatizado é condição necessária, mas não suficiente, para o controle humano. É recomendável que a governança institucional discipline, conforme o nível de risco e a natureza da utilização, mecanismos de identificação do emprego de sistemas de inteligência artificial e condições efetivas para a conferência do produto gerado.[27] A supervisão somente cumpre sua função quando existe possibilidade concreta de compreender, confrontar, corrigir ou rejeitar o resultado apresentado.

Às escolas judiciais e às instituições responsáveis pela formação dos profissionais do direito, inclusive aquelas mantidas pela advocacia, cabe ampliar o foco da capacitação tecnológica. O domínio operacional da ferramenta constitui apenas uma dimensão da competência necessária. Em ambiente no qual sistemas automatizados produzem textos formalmente plausíveis, ganha centralidade a capacidade de detectar erros, omissões, referências inexistentes, inadequações entre precedente e caso concreto e conclusões incompatíveis com o conjunto probatório. A formação tecnológica, portanto, deve compreender não apenas como produzir com auxílio da ferramenta, mas sobretudo como verificar criticamente aquilo que ela produz.[28]

---

27 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 615/2025, art. 34. PINTO, Henrique Alves. *A tripla fundamentação das decisões jurisdicionais pautadas em inteligência artificial*: o redimensionamento da fundamentação pela explicabilidade da linguagem algorítmica. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 262-263. Cf. BANKS, Isabella. Judges-in-the-loop? Judicial involvement in human oversight of high-risk decision support systems under the EU AI Act. *International Journal of Law and Information Technology*, v. 34, 2026, eaag001. DOI: 10.1093/ijlit/eaag001.

28 MOSIER, Kathleen L.; SKITKA, Linda J.; BURDICK, Mark D.; HEERS, Susan T. Automation bias, accountability, and verification behaviors. *Proceedings of the Human*

À advocacia previdenciária cabe reconhecer problema organizacional equivalente. A ampliação da capacidade de produção de peças não elimina o tempo necessário ao exame do processo individual. O dimensionamento da carteira e das equipes deve, por isso, considerar a complexidade das demandas e a quantidade de trabalho cognitivo exigida para reconstrução dos fatos, análise da prova e enfrentamento específico das decisões. Caso contrário, a tecnologia pode reproduzir, na organização privada da atividade profissional, essa mesma tensão entre volume e individualização que se identifica na prestação jurisdicional.

As proposições apresentadas têm um denominador comum. Nenhuma exige rejeitar a automação nem impedir que seus ganhos sejam utilizados para ampliar a capacidade do sistema. O que se propõe é que a destinação desses ganhos deixe de ser tratada como consequência automática da tecnologia e passe a constituir objeto explícito de governança. Parte da eficiência obtida pode legitimamente ser convertida em maior produção; parte, contudo, precisa permanecer disponível para que as operações cognitivas exigidas pelo ordenamento continuem materialmente realizáveis. A questão institucional não é escolher entre produtividade e qualidade, mas impedir que a primeira seja medida de maneira tão exclusiva que torne invisível o tempo necessário à segunda.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações desenvolvidas neste trabalho permitem concluir que a automação da atividade jurídica não suprime, por característica intrínseca, o juízo crítico. O risco identificado está na interação entre capacidade tecnológica ampliada e estruturas organizacionais orientadas predominantemente por indicadores quantitativos. Quando o tempo economizado é incorporado às expectativas de produção sem correspondente consideração pelas exigências cognitivas da atividade decisória, cria-se uma tensão entre o aumento da capacidade de processamento e a preservação do tempo necessário ao exame individualizado.

É nesse sentido que a proteção do tempo de deliberação deixa de constituir questão relacionada apenas ao bem-estar do operador. Ela se conecta diretamente às condições materiais de exercício de garantias processuais. Fundamentação analítica, contraditório substancial, aplicação

Factors and Ergonomics Society Annual Meeting, v. 40, n. 4, p. 204-208, 1996. DOI: 10.1177/154193129604000413. BAHNER, J. Elin; HÜPER, Anke-Dorothea; MANZEY, Dietrich. Misuse of automated decision aids: complacency, automation bias and the impact of training experience. *International Journal of Human-Computer Studies*, v. 66, n. 9, p. 688-699, 2008. DOI: 10.1016/j.ijhcs.2008.06.001.

adequada dos precedentes, exame da prova e supervisão humana de produtos automatizados pressupõem operações cognitivas que consomem tempo. A existência normativa desses deveres não elimina a necessidade material das condições requeridas para seu cumprimento.

Os dados examinados neste trabalho demonstram que o período recente de expansão tecnológica do Poder Judiciário coincide com expressivo crescimento de produtividade, elevação do volume de julgamentos e redução do acervo. Não permitem, contudo, afirmar isoladamente que a automação tenha causado esses resultados, nem quantificar qual parcela do tempo eventualmente economizado foi destinada ao aumento da produção. O que permitem identificar é uma questão institucional ainda insuficientemente examinada: em um sistema no qual a produtividade cresce e a tecnologia reduz o custo temporal de determinadas tarefas, quais mecanismos asseguram que parte da capacidade liberada permaneça disponível para as operações de análise que não podem ser legitimamente automatizadas?

Essa indagação permite retomar as perguntas formuladas no início deste trabalho. Para onde vai o tempo economizado pela automação? Os dados disponíveis indicam forte expansão da capacidade produtiva, mas não permitem identificar mecanismo institucional explícito de distribuição do ganho temporal entre aumento do volume e aprofundamento da análise. Que etapa se torna especialmente vulnerável quando as expectativas de produção acompanham o ganho de eficiência?

A hipótese desenvolvida ao longo do trabalho aponta para a etapa de confronto entre o produto padronizado e as particularidades dos autos, justamente porque se trata de atividade cognitiva de difícil tradução em indicadores quantitativos. Como exigir fundamentação analítica, contraditório substancial, aplicação criteriosa dos precedentes e supervisão humana sem preservar o tempo necessário à sua realização? A resposta proposta é que a exigência normativa, isoladamente, não basta: é necessário que a organização do trabalho preserve também suas condições materiais de cumprimento.

O desafio, portanto, não consiste em desacelerar artificialmente o sistema de justiça. Os ganhos alcançados em produtividade, redução de congestionamento e capacidade de processamento representam resultados institucionais relevantes. A questão está em definir o que deve ser feito com o tempo que a tecnologia torna disponível. Se todo ganho for absorvido exclusivamente pela expansão da produção, a eficiência técnica pode conviver com progressiva compressão das operações cognitivas que justificam a intervenção humana no processo decisório. Se, ao contrário,

parte desse ganho for institucionalmente preservada para exame, confronto e revisão, a automação poderá cumprir função distinta: não apenas fazer com que o sistema produza mais no mesmo tempo, mas permitir que produza melhor dentro de um tempo razoável.

No processo previdenciário, essa escolha tem consequências particularmente concretas. Em um sistema capaz de processar milhões de demandas e elevar continuamente seus indicadores de produtividade, a medida final de sua eficiência não pode ser apenas quantos processos consegue encerrar. Deve incluir sua capacidade de reconhecer, entre processos aparentemente semelhantes, aquele em que uma particularidade do laudo, do documento, da história contributiva ou das condições de trabalho altera o resultado juridicamente devido. É nesse espaço entre o caso padronizável e o caso concreto que o tempo de análise deixa de ser custo do sistema e se revela condição da própria jurisdição.

REFERÊNCIAS

BAHNER, J. Elin; HÜPER, Anke-Dorothea; MANZEY, Dietrich. Misuse of automated decision aids: complacency, automation bias and the impact of training experience. ***International Journal of Human-Computer Studies***, v. 66, n. 9, p. 688-699, 2008. DOI 10.1016/j.ijhcs.2008.06.001.

BANKS, Isabella. Judges-in-the-loop? Judicial involvement in human oversight of high-risk decision support systems under the EU AI Act. *International Journal of Law and Information Technology,* v. 34, eaag001, 2026. DOI 10.1093/ijlit/eaag001.

BONAT, Débora; VALE, Luís Manoel Borges do; PEREIRA, João Sergio dos Santos Soares. Inteligência artificial generativa e a fundamentação da decisão judicial. *Revista de Processo,* São Paulo, v. 346, dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Previdência Social concede 546.254 benefícios por incapacidade temporária por transtornos mentais e comportamentais*. Brasília, jan. 2026. Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2026/janeiro/previdencia-social-concede-546-254-beneficios-por-incapacidade-temporaria-por-transtornos-mentais-e-comportamentais.

BRASIL pode ultrapassar 500 mil afastamentos por transtornos mentais em 2025. *Saúde Digital News*, 15 jan. 2026. Disponível em https://saudedigitalnews.com.br/15/01/2026/brasil-pode-ultrapassar-500-mil-afastamentos-por-transtornos-mentais-em-2025/.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *2º Censo do Poder Judiciário*. Relatório parcial. Brasília: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ***CNJ aprimora coleta de dados sobre saúde mental no Judiciário***. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em https://www.cnj.jus.br/cnj-aprimora-coleta-de-dados-sobre-saude-mental-no-judiciario/.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ***Isolamento social, como está a saúde mental de magistrados e servidores***. Brasília: CNJ. Disponível em https://www.cnj.jus.br/isolamento-social-como-esta-a-saude-mental-de-magistrados-e-servidores/.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2025, ano-base 2024*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-judiciario-reduziu-acervo-e-alcancou-produtividade-historica-em-2024/.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pesquisa IA no Poder Judiciário 2024*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em https://www.cnj.jus.br/pesquisa-aponta-que-uso-de-ia-e-tendencia-consolidada-no-judiciario/.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 615, de 2025*. Dispõe sobre o uso de inteligência artificial no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001.

DEMO, Roberto Luis Luchi. *Gerenciamento de conflitos previdenciários repetitivos na Justiça multiportas*: análise dos benefícios por incapacidade. Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, IDP, São Paulo, 2021.

EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE. *Working Group on Quality of Justice (CEPEJ-GT-QUAL)*. Strasbourg: Council of Europe.

GABRIEL, Anderson de Paiva; PORTO, Fabio Ribeiro; ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Inteligência artificial, precedentes e a Resolução CNJ 615/2025. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 27, e649, p. 1-17, 2025. DOI 10.70622/2236-8957.2025.649. Disponível em https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/649.

MOSIER, Kathleen L.; SKITKA, Linda J.; BURDICK, Mark D.; HEERS, Susan T. Automation bias, accountability, and verification behaviors. *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting*, v. 40, n. 4, p. 204-208, 1996. DOI 10.1177/154193129604000413.

NIEVA-FENOLL, Jordi. *Inteligência artificial e processo judicial*. Tradução de Elie Pierre Eid. JusPodivm, 2023.

PINTO, Henrique Alves. *A tripla fundamentação das decisões jurisdicionais pautadas em inteligência artificial:* o redimensionamento da fundamentação pela explicabilidade da linguagem algorítmica. Salvador: Juspodivm, 2023.

ROSA, Hartmut. *Aceleração*: a transformação das estruturas temporais na modernidade. Tradução de Rafael H. Silveira. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. *In:* FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). *Processo e Constituição*: estudos em homenagem ao Professor José Carlos de Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais*. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOLÉ, Juli Ponce. Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. *Revista General de Derecho Administrativo*, v. 50, 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Divulgação institucional dos resultados do Justiça em Números*, ano-base 2024. Disponível em https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=29553.

26

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA À APOSENTADORIA E AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PELO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

*Maria Helena Pinheiro Renck**

1. INTRODUÇÃO

Esta abordagem inicia chamando a atenção para uma confluência: 2026 e os seus três aniversários. Para quem atua nos direitos das pessoas com deficiência, o ano carrega um peso simbólico raro. Não é sempre que um mesmo ano vê nascer a ferida, o instrumento e a promessa – e 2006 viu os três. Há vinte anos, em 4 de julho de 2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferia sua primeira condenação contra o Brasil. E o caso era de uma pessoa com deficiência: Damião Ximenes Lopes, morto aos trinta anos numa clínica psiquiátrica conveniada ao Sistema Único de Saúde, no interior do Ceará (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006b). Poucas semanas depois, em 26 de setembro do mesmo ano, essa mesma Corte formulava, no caso Almonacid Arellano *vs.* Chile, a doutrina do controle de convencionalidade (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006a). E em 13 de dezembro, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovava a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Três acontecimentos, um único ano: esse mesmo 2006 em que o mundo mudou a forma de se compreender a deficiência viu nascer o dever de os países signatários protegerem o paradigma de "todo o corpus juris internacional de proteção dos direitos humanos" (Mazzuoli, 2025,

* Advogada, com atuação nos direitos das pessoas com deficiência. Mestre em Direitos Fundamentais. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Previdenciário. Professora de pós-graduação em Direito e Processo Previdenciário. Presidente do Instituto dos Direitos das Pessoas com Deficiência (IDPCD).

p. 26), sob pena de responsabilização internacional. E viu o Brasil ser condenado, pela primeira vez, exatamente pela falha de todos os seus sistemas na proteção de um homem vulnerável, com deficiência.

Duas décadas depois, o Brasil vive o momento mais intenso da institucionalização desse legado. Em março de 2026, o Conselho Nacional de Justiça editou o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana (Recomendação n. 168/2026) e em junho, a Lei n. 15.434/2026 tornou-se a primeira norma legal brasileira a disciplinar o controle de convencionalidade. Esta norma cria no CNJ o Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos, que entre suas atribuições tem a de "acompanhar e fiscalizar a implementação de parâmetros de direitos fundamentais estabelecidos pelos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos, inclusive pela promoção do controle de convencionalidade no âmbito do Poder Judiciário" (Brasil, 2026). O que nasceu como construção pretoriana em San José chegou, no Brasil, à lei em sentido formal.

No desenrolar deste período, contudo, a proteção social das pessoas com deficiência conheceu, em aspectos decisivos, movimento inverso. A análise automatizada de requerimentos pelo Instituto Nacional do Seguro Social elevou os indeferimentos em decisões automáticas de 41% em 2021 para 65% em 2022, o maior percentual da série histórica, em desenho que a própria Controladoria-Geral da União apontou como favorável à negativa indevida (Instituto Connect de Direito Social, 2023). Os dados referem-se ao conjunto dos benefícios administrados pela autarquia. Exatamente por isso, alcançam em cheio os requerimentos das pessoas com deficiência, público para o qual a decisão tomada à distância do sujeito de direitos é especialmente lesiva. Em casos de indeferimentos automáticos, sem justificativa clara, as pessoas com deficiência, especialmente com limitações cognitivas ou baixa escolaridade, ficam sem meios de compreender o motivo e de contestar adequadamente. Interfaces pouco acessíveis, ausência de leitores de tela adequados, formulários complexos e linguagem técnica criam barreiras. Isso viola o dever estatal de acessibilidade comunicacional e tecnológica. A automação reduz o contato com servidores capazes de interpretar situações excepcionais. Isso prejudica quem depende de mediação humana para explicar limitações, dificuldades de deslocamento, barreiras sociais ou documentos incompletos. Automação acelera indeferimentos, mas não acelera revisões. Os requerentes podem ficar meses sem renda, agravando vulnerabilidade socioeconômica. Sistemas automatizados não flexibilizam exigências quando o requerente não consegue deslocar-se, pagar laudos, acessar serviços públicos. A falta de

adaptação viola o princípio da proteção reforçada. A automação, quando não calibrada para reconhecer a vulnerabilidade agravada das pessoas com deficiência, transforma o processo em um mecanismo de exclusão.

E a automação é apenas a face mais visível de um conjunto de barreiras que se acumulam: a exigência de acesso digital imposta a um público de acessibilidade reduzida; o cômputo de valores do Programa Bolsa Família na renda familiar, a desconsiderar as despesas maiores das famílias com pessoas com deficiência; avaliações disformes entre si; a insistência do modelo médico e a resistência em dissociar deficiência de incapacidade laborativa; a ausência, até hoje, do instrumento unificado de avaliação. A deficiência, que os tratados de direitos humanos mandam compreender pela participação, corre o risco de voltar a ser decidida por marcadores abstratos: ontem o diagnóstico, hoje também o dado, o formulário e outros mecanismos de processamento incapazes de captar integralmente a experiência concreta da pessoa. É a vulnerabilidade social em sua forma mais concreta: a pessoa que mais precisa da proteção é a que menos condições tem de atravessar as barreiras erguidas entre ela e o direito. Contudo, trata-se de um público especialmente protegido por um *corpus juris* internacional e regional de Direitos Humanos, buscando garantir direitos sociais: aposentadoria e prestação da assistência social para garantir um padrão de vida adequado, direitos estes também protegidos pelos Direitos Humanos. Estas previsões guardam o mais alto nível hierárquico num sistema normativo, motivo pelo qual devem ser efetivadas.

É nesse cruzamento que se situa a reflexão deste trabalho: a proteção dos direitos das pessoas com deficiência à aposentadoria e ao Benefício de Prestação Continuada deve submeter-se, em nosso tempo, ao exercício continuado do controle de convencionalidade, instrumento capaz de devolver a pessoa humana ao centro do processo decisório, em favor da proteção devida a esse público. O problema contemporâneo não parece residir propriamente na insuficiência do aparato normativo, mas na permanência de formas decisórias que substituem a pessoa concreta por categorias abstratas, seja pelo diagnóstico, pelo formulário, pela automação ou por outros mecanismos de padronização incompatíveis com o paradigma convencional da deficiência. O percurso parte do conceito convencional de deficiência e da posição constitucional singular de sua proteção; situa os benefícios em exame no regime dos direitos humanos e dos direitos sociais; reconstrói a doutrina do controle de convencionalidade até sua recente disciplina legal; examina a proteção da pessoa com deficiência no sistema interamericano; e desce, por fim, aos campos em que essa proteção hoje se decide: a salvaguarda dos direitos sociais das pessoas com deficiência.

2. O CONCEITO CONVENCIONAL DE DEFICIÊNCIA E O CONSTITUCIONALISMO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

O art. 1º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência define seu sujeito por uma estrutura de três elementos: o impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial; a interação desse impedimento com uma ou mais barreiras; e, como resultado dessa interação, a obstrução da participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. O erro mais recorrente está em operar com uma equação incompleta, ou na compreensão equivocada da deficiência, que retoma o modelo médico, seja pelo sobrepeso dos critérios biomédicos na avaliação, seja pela sinonimização entre deficiência e incapacidade, seja pela definição da deficiência a partir do impedimento isolado.

A lógica da inclusão consiste, por sua vez, em mover a sociedade a habilitar-se a recepcionar todos os seus humanos, sem seletividade pela eleição de um determinado padrão. A opressão suportada pelas pessoas com deficiência não resulta da sua especificidade corpórea, mas da insensibilidade de uma sociedade à diversidade. Por isso, a deficiência não é atributo da pessoa isoladamente considerada, mas fenômeno relacional, produzido no encontro entre impedimentos e barreiras.

Antes do conceito, porém, há uma história, e é ela que explica por que o conceito precisou mudar. Ao longo dos séculos, culturas e instituições construíram a deficiência como falta, castigo, doença ou tragédia pessoal. Do abandono e do confinamento passou-se à caridade que protege sem incluir; desta, ao modelo médico, que promete corrigir o corpo enquanto mantém intactas as estruturas que excluem (Piccolo, 2015). O resultado foi uma desigualdade acumulada e sistêmica: gerações afastadas da escola, do trabalho, da vida pública e da própria visibilidade social, tendo por justificativa a especificidade corpórea. A exclusão largada nos ombros da pessoa que não guardava uniformidade com o modelo que a sociedade elegeu como normal. Compreender essa construção é decisivo para tudo o que se segue. Foi a inversão de perspectiva, do corpo para o entorno, que o modelo social consagrou e que o direito internacional dos direitos humanos transformou em norma.

Daí o que sustenta toda a proteção: deficiência é uma categoria conceitual cunhada sociologicamente, e que buscou traduzir e envolver aspectos históricos, culturais e sociais, que resultaram em desvantagens sistêmicas e crônicas sobre a coletividade das pessoas com deficiência, a qual urge seja superada por medidas de busca da igualdade material. Por

isso, o art. 1 da Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência, tem como fim "promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente".

A dificuldade de entender a nova concepção quase sempre decorre das formas anteriores desgarradas da proteção pelos direitos humanos: menos válidos, dispensáveis, incapazes de atender a linha produtiva, alguém a ser curado, quase sempre com a humanidade gradada de forma diversa dos demais. Apesar de tantos anos terem decorrido desde o advento da compreensão da deficiência pelo viés dos direitos humanos, sinonimizações absolutamente inaceitáveis continuam se repetindo, mantendo vivos modelos que deveriam estar superados. Incapacidade laborativa e deficiência, por exemplo. Categorias diversas, com fundamentos e consequências próprios. Some-se a isso que a possibilidade do desempenho de atividade laborativa, diz muito mais a respeito de uma questão de oportunidades e de exclusão estrutural, do que o potencial laboral de uma pessoa com deficiência. Antes do mercado de trabalho vem a infância atingida, a educação excludente, a sociedade que lhes desvia o olhar, a genérica falta de acessibilidade, a falta de acesso à qualificação, as portas fechadas ao mercado de trabalho, a falta de empresas dispostas a incluir, as cotas cumpridas na porta do cofre, o preconceito diário, as realidades dificilmente visualizadas por quem não convive com ela. Nesse ponto, a exigência de incapacidade laborativa como condição de reconhecimento da deficiência para fins de acesso a direitos, tal como o BPC, pune exatamente o vulnerável e contraria o núcleo do conceito convencional. A Convenção não protege a pessoa porque incapaz; protege-a porque exposta a barreiras que restringem sua participação em igualdade de condições com as demais pessoas. Como sintetizou Izabel Maior, "deficiência é a soma das oportunidades perdidas" (Maior, 2020). A observação desloca definitivamente o foco da análise: da deficiência como condição individual para a deficiência como resultado de processos sociais de exclusão.

O conceito de deficiência não flutua no vazio normativo: repousa sobre a posição constitucional mais robusta que um tratado pode ocupar no Brasil. A Convenção e seu Protocolo Facultativo foram os primeiros instrumentos aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º, da Constituição (Decreto n. 6.949/2009). A eles somou-se o Tratado de Marraqueche, que facilita o acesso a obras publicadas às pessoas cegas ou com deficiência visual (Decreto n. 9.522/2018). Dos quatro tratados internacionais com equivalência de Emenda Constitucional hoje vigentes no país, três são instrumentos

de direitos das pessoas com deficiência. Não se trata de coincidência normativa. O dado revela uma opção particularmente intensa pela proteção desse grupo historicamente vulnerabilizado. O bloco de constitucionalidade convencional brasileiro é, em sua maior parte, feito dessa proteção.

Há, nesse dado, mais que uma curiosidade aritmética. Ele revela um movimento que se pode nomear constitucionalismo das pessoas com deficiência: a trajetória que parte das lutas dos movimentos sociais anteriores à Constituição de 1988, atravessa a abertura do art. 5º, § 2º, e culmina na incorporação qualificada da Convenção, em paralelo ao que a doutrina latino-americana vem descrevendo como um direito constitucional comum regional de vocação transformadora, o almejado *ius commune* interamericano, que se alcança pela aplicação uniforme do direito internacional dos direitos humanos nos países do continente (Mazzuoli, 2025, p. 12). Nesse quadro multinível, os direitos das pessoas com deficiência constituem, no Brasil, o campo em que o constitucionalismo contemporâneo se apresenta com a máxima densidade normativa. Poucos temas reúnem, simultaneamente, proteção constitucional expressa, tratados internacionais com hierarquia constitucional, legislação infraconstitucional abrangente e uma crescente elaboração jurisprudencial nacional e internacional.

A nova concepção exige a efetivação: garantir que os direitos reconhecidos se realizem e que não haja retrocesso, ainda que modelos antigos intentem imiscuir-se no modelo biopsicossocial, prejudicando garantias tidas como direitos humanos. O art. 4.4 da Convenção veda expressamente a regressão; e a precisão conceitual, longe de restringir direitos, é a condição da sua preservação e do seu avanço.

3. OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA COMO DIREITOS HUMANOS E DIREITOS SOCIAIS

Antes de perguntar como se protegem os direitos à aposentadoria e ao Benefício de Prestação Continuada, é preciso assentar o que eles são. E o que eles são define a intensidade da proteção: direitos humanos em sentido pleno (universais, indivisíveis e interdependentes, na tríade consagrada pela Conferência de Viena de 1993) e, especificamente, direitos econômicos, sociais e culturais, com assento simultâneo no plano internacional e no constitucional.

No plano internacional, a seguridade social é direito humano expresso: art. 9º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; art. 9º do Protocolo de San Salvador, dispositivo que, para Freitas e Squeff (2026, p. 155), "reforça a compreensão da previdência social como

elemento central do Estado social de direito e como instrumento de redução de vulnerabilidades estruturais"; e, para o recorte deste trabalho, art. 28 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que assegura padrão de vida adequado e proteção social, incluindo a assistência do Estado com os gastos ocasionados pela deficiência. No plano interno, os arts. 6º, 194, 201 e 203, V, da Constituição dão à mesma proteção a estatura de direito fundamental social. O Benefício de Prestação Continuada (art. 20 da Lei n. 8.742/1993) e a aposentadoria da pessoa com deficiência (Lei Complementar n. 142/2013) nada têm de favor assistencial: concretizam um direito humano e fundamental e funcionam como medidas de igualdade material e de justiça reparadora, destinadas a compensar a desvantagem sistêmica que a exclusão historicamente construída impôs a esse público.

Apesar dessas previsões, a exigência do cumprimento desses direitos segundo as previsões nos tratados de direitos humanos nem sempre foi pacífica, de forma que a responsabilidade do Estado que o descumprisse ou a exigência da conformação do direito interno aos Tratados, nem sempre foi tida como possível. Durante décadas, os direitos sociais carregaram o estigma da segunda classe: normas ditas programáticas, dependentes de orçamento, insuscetíveis de exigência judicial. Essa hierarquia ruiu. No plano teórico, a indivisibilidade proclamada na Conferência de Viena de 1993 retirou-lhe o fundamento. No plano prático, o sistema interamericano completou a virada: depois de anos protegendo os direitos sociais apenas pela via indireta, a Corte firmou sua justiciabilidade direta, sob o art. 26 da Convenção Americana, a partir do caso Lagos del Campo *vs.* Peru, de 2017. Em 2019, no caso Muelle Flores *vs.* Peru, a Corte reconheceu pela primeira vez o direito à seguridade social como direito autônomo e diretamente justiciável, em caso cuja vítima era, precisamente, uma pessoa idosa com deficiência (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2019; Freitas; Squeff, 2026, p. 144-165). Do art. 26 decorrem, desde então, obrigações de realização progressiva e de exigibilidade imediata, entre estas a de garantir o acesso, sem discriminação, às prestações reconhecidas para cada direito (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2018, § 104).

Em 2020, a justiciabilidade direta alcançou um caso brasileiro: no julgamento dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus, veio a primeira condenação do Brasil fundada diretamente no art. 26, em quadro de discriminação estrutural e interseccional (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2020).

A negativa indevida de um benefício constitui violação de direito humano, e não simples frustração de política pública, justiciável interna e internacionalmente. A questão desloca-se, assim, do campo da

conveniência administrativa para o campo da responsabilidade jurídica do Estado. Quando o titular do direito social é pessoa com deficiência, os dois regimes se somam e se qualificam. Incide o regime dos direitos sociais, com sua cláusula de progressividade e de vedação do retrocesso (art. 2.1 do PIDESC; art. 26 da CADH; art. 4.4 da CDPD). Também incide o regime da proteção reforçada dos grupos vulneráveis, que a jurisprudência interamericana construiu de Furlan a Poblete Vilches e que o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana incorporou sob a fórmula da devida diligência: "quanto maior a vulnerabilidade da pessoa afetada e mais grave a potencial lesão ao direito protegido, maior é o dever estatal de atuação célere, cuidadosa e eficaz" (Fachin; Mazzuoli, 2026a), ou "quanto maior a vulnerabilidade apresentada, maior também o grau de cuidado exigido" (Fachin; Mazzuoli, 2026c, p 123). O requerente do Benefício de Prestação Continuada, pessoa com deficiência em situação de desfavorecimento financeiro, por definição legal, reúne em si os dois títulos da proteção qualificada. Trata-se, talvez, de uma das hipóteses mais evidentes de convergência entre vulnerabilidade socioeconômica e vulnerabilidade por deficiência reconhecidas pelo sistema interamericano. Da mesma forma, a pessoa com deficiência que busca a sua aposentadoria qualificada, depois de enfrentar uma história laboral lidando com dificuldades inexistentes às demais pessoas. Em ambos os casos, pela própria estrutura dos benefícios, são os destinatários máximos da devida diligência reforçada.

Dessa moldura decorre a régua de aferição de tudo o que se menciona adiante: normas, interpretações, práticas e desenhos institucionais que reduzam a proteção alcançada submetem-se ao teste da não regressividade, para além do teste da legalidade formal. A forma pela qual as decisões são produzidas passa, portanto, a importar tanto quanto o seu resultado.

4. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: DA CRIAÇÃO PRETORIANA À LEI

4.1 Origem e consolidação na Corte Interamericana

Em sede internacional, o controle é tão antigo quanto a própria jurisdição interamericana: a Corte Interamericana exerce o controle da convencionalidade desde que a Convenção Americana entrou em vigor. A expressão, porém, só surgiria em 2003; e a doutrina que o transformou em dever dos órgãos internos, a partir de 2006 (Mazzuoli, 2025, p. 16-17). Sua construção percorreu três momentos. A preparação deu-se em votos do juiz Sergio García Ramírez: no caso Myrna Mack Chang *vs.* Guatemala, em 2003, a expressão aparece pela primeira vez, ancorada na regra clássica de que o Estado responde internacionalmente como um todo, sem que

a responsabilidade se fracione conforme a divisão interna de atribuições (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2003, voto concorrente, § 27). No caso Tibi *vs.* Equador, em 2004, aquele mesmo juiz traz novamente a ideia do controle pelo conteúdo das convenções. Ele comparou a tarefa da Corte à dos tribunais constitucionais, pois que estes conferem os atos internos à luz da Constituição; aquela, à luz da Convenção. Depois, em 2006, no caso Almonacid Arellano *vs.* Chile, ocorre a fundação do controle de convencionalidade: o § 124 da sentença refere que quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato estatal, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que seus efeitos não sejam anulados pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e fim; o Poder Judiciário deve exercer um controle para verificar a compatibilidade das normas internas com a Convenção, ou seja, um controle da convencionalidade, tendo em conta não somente o tratado, mas também a interpretação que dele faz a Corte Interamericana, sua intérprete última (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006a, § 124).

Semanas depois, no caso Trabalhadores Demitidos do Congresso *vs*. Peru, a Corte acrescentou a nota que muda a natureza do instituto: o controle é exercível de ofício, no marco das competências e regulações processuais de cada órgão (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006c, § 128). O juiz não controla a convencionalidade quando provocado; controla porque é seu dever funcional. Trata-se, na síntese de Mazzuoli, de obrigação primária (inicial, imediata) de compatibilização *ex officio* das normas internas com os mandamentos dos instrumentos internacionais de direitos humanos: independe de pedido do interessado e de qualquer autorização constitucional ou legislativa, e opera como questão preliminar, a resolver antes do exame do mérito, tal como sucede no controle de constitucionalidade (Mazzuoli, 2025, p. 10; 151).

A recusa do juízo, sob a justificativa de que a parte não solicitou o exame ou de que não lhe caberia agir de ofício, basta, por si, para acarretar a responsabilização internacional do Estado por violação de direitos humanos; razão pela qual o exercício do controle é também a via pela qual o julgador imuniza o Estado contra essa responsabilização (Mazzuoli, 2025, p. 20). E a advertência já se materializou uma vez. No caso Gomes Lund e outros *vs*. Brasil, a Corte assinalou precisamente a ausência desse controle pelas autoridades jurisdicionais brasileiras (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2010b).

Na lição de Mazzuoli *et al*. (2022, p. 8-9), foi a partir do caso Cabrera García e Montiel Flores *vs*. México, de 2010, que a doutrina do controle de convencionalidade restou firmada em definitivo, partindo da diretriz da

observância não somente da Convenção, mas também da interpretação que dela faz a Corte Interamericana.

Foi ali também que ocorreu a primeira ampliação dos legitimados, estendendo o dever para além dos juízes e tribunais internos, aos demais órgãos vinculados à administração da justiça em todos os níveis, obrigados a exercer *ex officio* o controle de convencionalidade, no marco de suas competências e das regulações processuais correspondentes (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2010a, § 225; Mazzuoli *et al.*, 2022, p. 9-11). Meses depois, no caso Gelman *vs.* Uruguai, a Corte deu o passo decisivo: o dever de exercer o controle, de ofício, alcança qualquer autoridade pública, *inclusive* as instâncias democráticas de decisão, porque a proteção dos direitos humanos opera como limite ao que as maiorias podem deliberar (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2011, §§ 193 e 239).

Com o julgamento de um caso brasileiro, Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde *vs.* Brasil, em 2016, a fórmula ampla foi reiterada diretamente ao nosso país: o controle de convencionalidade passa a ser obrigação própria de todo poder, órgão ou autoridade do Estado, no marco de suas competências, a ser exercida de ofício (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, § 408; Mazzuoli *et al.*, 2022, p. 13).

Em dez anos, portanto, o círculo dos obrigados só se alargou: o giro de 2006 trouxe os juízes; 2010 somou os órgãos da administração da justiça em todos os níveis; 2011, qualquer autoridade pública; e 2016 disse ao Brasil, com todas as letras, que a obrigação é de todo poder, órgão ou autoridade do Estado."

4.2 Fundamento normativo: os quatro deveres e a dupla blindagem

A base convencional do instituto está nos arts. 1.1 e 2 da Convenção Americana, que impõem aos Estados quatro deveres complementares: eliminar as normas contrárias à Convenção; promover as normas que faltem para efetivá-la; cessar as práticas que a vulnerem; e realizar as práticas que sua efetivação exija. É a sistematização das duas vertentes que a própria Corte extrai do art. 2: a supressão das normas e práticas de qualquer natureza que violem as garantias da Convenção, e a expedição de normas e o desenvolvimento de práticas conducentes à sua efetiva observância (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006a, § 118). Esses deveres foram lidos, originalmente, como tarefa primária dos poderes políticos. É o que ficou registrado em Almonacid: a obrigação legislativa de suprimir ou não adotar leis contrárias à Convenção facilita a função do Judiciário – mas, quando o Legislativo falha, o Judiciário permanece vinculado ao dever de garantia do art. 1.1 (Corte Interamericana de Direitos Humanos,

2006a, § 123). Aplicados ao campo deste trabalho, os quatro deveres desenham o roteiro completo da proteção: há normas a eliminar ou inaplicar (como por exemplo: proposições que definem deficiência por rol de diagnósticos; atos infralegais que restringem o acesso aos benefícios), normas a promover (como é o caso da avaliação unificada da deficiência, até hoje não implementada pela via própria), práticas a cessar (como nos casos de: perícia reduzida ao diagnóstico; indeferimento automatizado sem exame da pessoa, avaliação da capacidade laborativa ao invés da deficiência) e práticas a realizar (como as adaptações procedimentais, a prioridade de tramitação, a capacitação dos agentes).

A blindagem desse regime é tripla. No plano normativo, os arts. 26 e 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Decreto n. 7.030/2009) consagram o *pacta sunt servanda* e vedam ao Estado invocar seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado: nem lei, nem decreto, nem instrução normativa (Freitas; Squeff, 2026, p. 79). No plano federativo, o art. 28 da Convenção Americana, a chamada cláusula federal, impede que a organização em União, Estados e Municípios sirva de escusa: quem responde, no plano internacional, é a República Federativa do Brasil, por inteiro. E, no plano orgânico, respondendo o Estado por inteiro, respondem nele todos os seus Poderes e órgãos, como a Corte afirmou ao próprio Brasil no caso Gomes Lund (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2010b; Freitas; Squeff, 2026, p. 85). Nenhuma arquitetura interna, seja normativa, seja federativa, seja orgânica, escusa o descumprimento.

Controlar a convencionalidade não se confunde com simplesmente aplicar tratados. Quem apenas aplica a norma internacional salta o crivo das cláusulas principiológicas que definem o instituto, em especial a *pro persona*, pela qual prevalece sempre a norma mais benéfica à pessoa protegida, ceda o direito interno ou ceda o próprio tratado. O controle é operação mais exigente: um exercício intelectual de compatibilização vertical, sobretudo material, entre a norma interna e o conteúdo eficacial da norma-paradigma internacional mais benéfica, iluminado pela jurisprudência internacional da matéria (Mazzuoli, 2025, p. 10-11). E onde a Corte ainda não tenha interpretado a norma convencional, o juiz nacional deve portar-se como juiz internacional e interpretá-la ele próprio, segundo os princípios do direito internacional dos direitos humanos. Não lhe é dado escusar-se no desconhecimento: pesquisar a norma, a jurisprudência e os princípios aplicáveis é responsabilidade do julgador (Mazzuoli, 2025, p. 11-12).

4.3 A quem obriga: a função administrativa e a dupla via brasileira

A expansão de Gelman tem consequências ainda pouco exploradas no cotidiano previdenciário. Em tese dedicada ao tema, Gussoli

demonstra que a jurisprudência interamericana evoluiu de Almonacid, que reservava a técnica aos juízes, até reconhecer expressamente, no § 239 de Gelman, a competência de qualquer autoridade pública para realizar o controle (Gussoli, 2023, p. 23), fórmula reiterada, em caso brasileiro, na sentença da Fazenda Brasil Verde (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, § 408). E extrai a consequência:

> Qualquer servidor público com competência decisória e de qualquer hierarquia deve exercer controle de convencionalidade, uma vez que as suas decisões administrativas pela inconvencionalidade de normas ou práticas estatais concretizam os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e garantem no plano da efetividade a mais ampla proteção e garantia dos direitos humanos (Gussoli, 2023, resumo).

A tradução para o campo previdenciário é direta. O perito que avalia a deficiência exerce função pública: a metodologia que aplica deve ser convencionalmente compatível. O servidor que analisa o requerimento não se exime invocando instrução normativa: se a norma infralegal contraria a Convenção (que no Brasil é também norma constitucional), o ato que nela se apoia é inválido desde a origem. A própria autarquia, como instituição, está vinculada: o desenho de seus fluxos decisórios, inclusive os automatizados, submete-se ao exame de convencionalidade. O controle de convencionalidade começa muito antes da petição inicial. Começa no balcão do INSS, na perícia, no requerimento administrativo e em toda decisão estatal capaz de afetar direitos humanos.

O rol dos legitimados não se esgota aí – e convém precisá-lo a partir da categoria que a própria Corte cunhou: os órgãos vinculados à administração da justiça em todos os níveis (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2010a, § 225). Dela fazem parte o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia, pública e privada, que a Constituição declara, no art. 133, indispensável à administração da justiça. O Ministério Público desponta como protagonista do controle, pela especialidade de sua missão institucional na guarda e manutenção da ordem jurídica (Mazzuoli, 2025, p. 21). O dever está hoje explicitado pela Recomendação n. 96/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público, paralela à Recomendação CNJ n. 123/2022, de modo que a aplicação dos tratados de direitos humanos e da jurisprudência vinculante da Corte Interamericana integra os deveres funcionais de juízes e membros do *Parquet* em todos os níveis do sistema de justiça (Mazzuoli, 2025, p. 50; Conselho Nacional do Ministério Público, 2023, art. 3º, I).

Os advogados, por sua vez, são os postulantes por excelência do controle: a atuação que nomeia a incompatibilidade, delimita o parâmetro convencional e requer expressamente o seu exame direciona o processo desde a origem e constrói, peça a peça, o registro que sustentará, se a via interna falhar, a demanda perante as instâncias internacionais. Essa posição tem, porém, duas pontas, e ambas amarram a conduta do advogado: a de provocar o controle e a de submeter-se ao mesmo parâmetro na construção das próprias peças. A advocacia convencionalmente adequada começa antes do pedido de controle: começa na narrativa dos fatos, nos quesitos e nas categorias em que o direito do cliente será apresentado, na escolha do paradigma que conduz a sua petição, a própria escolha das categorias pelas quais a deficiência será narrada ao sistema de justiça.

E, já para além da administração da justiça, o Poder Legislativo está obrigado a aferir a convencionalidade no próprio processo de edição e aprovação das leis, consequência direta dos arts. 1.1 e 2 da Convenção Americana e das fórmulas de Gelman e da Fazenda Brasil Verde, que não excepcionam parlamento algum: a lei que nasce incompatível com o parâmetro convencional nasce, também, como fato gerador de responsabilidade internacional.

Duas consequências fecham esse quadro subjetivo. A primeira é a exigência do devido processo convencional: os órgãos e Poderes do Estado brasileiro, no âmbito dos processos judiciais e administrativos, devem garantir não apenas o devido processo legal, "senão também, e sobretudo, o 'devido processo convencional' a todos os que vindicam (judicial ou administrativamente) uma dada pretensão" (Mazzuoli, 2025, p. 49). Isso significa que a conformidade do procedimento não se esgota na observância das normas processuais internas, exigindo também compatibilidade com os padrões internacionais de participação, acessibilidade e proteção reforçada. A segunda é funcional: aplicar os tratados de direitos humanos mais benéficos deixou de ser faculdade: é obrigação decorrente da própria função. A omissão ou negativa do exercício do controle abre espaço à fiscalização dos deveres funcionais do agente, configurando desvio de conduta, sob a supervisão que a Constituição comete ao Conselho Nacional de Justiça, quanto aos magistrados, e ao Conselho Nacional do Ministério Público, quanto aos membros do Parquet (Mazzuoli, 2025, p. 50-51). Negar o parâmetro convencional, para quem detém competência decisória, é descumprir dever funcional.

No caso específico das pessoas com deficiência, o parâmetro de controle tem natureza dúplice. Por força do art. 5º, § 3º, a Convenção é simultaneamente tratado internacional e norma constitucional interna: a norma

ou prática que a contraria padece, a um só tempo, de inconvencionalidade e de inconstitucionalidade, sindicáveis pelo mesmo juízo, no mesmo processo. Wacheleski, em tese sobre a cidadania da pessoa com deficiência, situa exatamente aí o regime das normas internas do setor: sujeitas ao duplo controle, de convencionalidade e de constitucionalidade, tendo a Convenção como parâmetro de ambos (Wacheleski, 2018). A doutrina nomeia essa exigência de análise simultânea como teoria do duplo controle: dois eixos normativos autônomos, ambos vinculantes, em diálogo harmônico em prol da dignidade humana (Freitas; Squeff, 2026, p. 86). Quem viola a Convenção responde duas vezes; quem a invoca argumenta em dobro.

A equivalência de emenda produz, ademais, três efeitos que blindam essa posição, segundo Mazzuoli (2025, p. 77-78). O primeiro: os tratados assim aprovados reformam a própria Constituição, com o texto conflitante imediatamente reformado. O segundo, e o mais eloquente para a proteção aqui examinada: tais tratados são insuscetíveis de denúncia. Nem o Presidente da República, nem o próprio Congresso Nacional podem desengajar o Brasil da Convenção; a denúncia que se pretendesse seria tecnicamente impossível (equivalente a revogar, por decreto, uma cláusula pétrea da Constituição), sujeitando o Presidente à responsabilização (Mazzuoli, 2025, p. 82-86). A exigência de prévia chancela congressual para a denúncia de qualquer tratado foi assentada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.625/DF, julgada em 2023. A consequência merece ser dita com todas as letras: a proteção convencional das pessoas com deficiência é irreversível. O Estado brasileiro não pode retroceder dela nem se retirar dela. E o terceiro efeito: esses tratados são paradigma também do controle concentrado de convencionalidade, podendo fundamentar, pelos legitimados do art. 103 da Constituição, as ações do controle abstrato destinadas a invalidar *erga omnes* as normas incompatíveis (Mazzuoli, 2025, p. 87; 151). O autor afirma que o controle difuso da convencionalidade aplica-se em relação aos tratados referidos nos §§ 2º e 3º do artigo 5º constitucional, e o concentrado apenas aos do § 3º, ou seja, aos equivalentes a emendas constitucionais.

4.4 A institucionalização brasileira: da supralegalidade à Lei n. 15.434/2026

A recepção brasileira da possibilidade do controle de convencionalidade percorreu uma linha ascendente que convém registrar, porque cada degrau é hoje fundamento invocável. O controle difuso existe previsto na Constituição desde sua promulgação, expresso no art. 105, III, *a*. Ali, está estabelecido que o STJ deverá julgar em recurso especial causas

julgadas em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais ou dos Estados, quando as decisões contrariarem tratado ou lei federal, ou lhe negar vigência. Já o controle de convencionalidade concentrado surgiu com a Emenda Constitucional 45, em 2004 (Mazzuoli, 2015, p. 134). O marco jurisprudencial foi o RE 466.343, julgado em 3 de dezembro de 2008, que atribuiu aos tratados de direitos humanos não submetidos ao rito qualificado o *status* supralegal, com efeito paralisante sobre a legislação infraconstitucional conflitante: a matriz interna da inaplicação sem expulsão da norma. O marco doutrinário coube à obra pioneira de Mazzuoli sobre o controle jurisdicional da convencionalidade das leis, que define o instituto como a "compatibilização vertical das normas domésticas com os tratados internacionais de direitos humanos (mais benéficos) em vigor no Estado", obrigação que decorre da própria Convenção Americana e, ademais, da jurisprudência vinculante de sua intérprete última (Mazzuoli, 2025, p. 9-10).

Registre-se que a Corte não impõe aos Estados um modelo: cabe a cada um estruturar o seu controle de convencionalidade conforme suas diretrizes constitucionais e seu sistema processual. O que nenhum pode é deixar de controlar (Mazzuoli, 2025, p. 14). O Brasil, que ratificou a Convenção em 1992 e, seis anos depois, aceitou a jurisdição contenciosa da Corte, cláusula facultativa que exige declaração expressa (Decreto Legislativo n. 89/1998), construiu o seu modelo numa linha ascendente: o acordo de cooperação entre o CNJ e a Corte Interamericana, de dezembro de 2020; a Resolução CNJ n. 364/2021, que estruturou a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do sistema interamericano; a Recomendação n. 123/2022, que orientou os juízos à observância dos tratados e ao exercício do controle, com prioridade de tramitação aos processos relacionados a condenações internacionais do Brasil; a terceira fase do Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos, lançada em outubro de 2025 sob o lema de que todo juiz nacional é um juiz interamericano; e o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana, de março de 2026 (Fachin; Mazzuoli, 2026c). Para Mazzuoli (2026), trata-se de "uma das mudanças mais relevantes na cultura jurídica brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988" (Mazzuoli, 2026).

O degrau final é legislativo. A Lei n. 15.434, de 16 de junho de 2026, criou no CNJ o Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos, com atribuições de monitorar a implementação das decisões internacionais, atuar para a prevenção de novas condenações e acompanhar a implementação de parâmetros de direitos fundamentais, inclusive pela promoção do controle de convencionalidade no âmbito do Poder Judiciário (Brasil, 2026). É a

primeira vez que uma lei brasileira disciplina o instituto. É o momento em que, na síntese de Fachin e Mazzuoli (2026b), o controle de convencionalidade chega à lei. O argumento que por vinte anos precisou apoiar-se na jurisprudência de San José dispõe agora de assento legal interno. O operador que ainda o trata como tese exótica está atrasado em relação ao próprio Congresso Nacional.

Duas noções recentes completam o quadro operativo. A primeira é a devida diligência reforçada, incorporada ao Estatuto: a demora estatal se afere considerando os impactos do tempo sobre a situação da vítima, com intensidade proporcional à sua vulnerabilidade. "O tempo não é neutro", advertem os autores: ele pode representar "a diferença entre proteção e abandono, entre reparação e impunidade, entre reconhecimento e invisibilidade" (Fachin; Mazzuoli, 2026a). A segunda é o *par res judicata* e *res interpretata*: a sentença da Corte Interamericana obriga o Estado condenado como coisa julgada; mas o padrão interpretativo que ela fixa vincula todos os Estados sob a jurisdição da Corte, como coisa interpretada (Freitas; Squeff, 2026, p. 84). É por isso que os precedentes examinados na seção seguinte, proferidos contra Peru, Equador, Chile e Argentina, integram o parâmetro de controle exigível dos juízes e das autoridades administrativas brasileiras.

5. A PROTEÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO SISTEMA INTERAMERICANO

5.1 Instrumentos regionais e a linha jurisprudencial

O sistema interamericano dispõe de proteção específica anterior à própria Convenção da ONU: a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, de 1999 (Decreto n. 3.956/2001), somada ao art. 18 do Protocolo de San Salvador. Sobre essa base normativa, a Corte construiu uma linha jurisprudencial que interessa diretamente aos benefícios aqui examinados. Ximenes Lopes (2006) inaugurou-a, expondo a violência da institucionalização. Furlan e familiares *vs.* Argentina (2012) foi também o marco do modelo social na jurisprudência da Corte: invocando a Convenção da ONU e a Convenção da Guatemala, o Tribunal registrou que a deficiência não se define exclusivamente pela presença de uma diminuição física, mental, intelectual ou sensorial, mas por sua interação com as barreiras do entorno (§ 133); e firmou que a demora processual, em prejuízo de pessoa com deficiência em situação de vulnerabilidade, constitui discriminação de fato, intensificando-se o dever estatal de diligência na

razão direta da vulnerabilidade (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2012, §§ 133-134), *standard* reiterado nos mesmos termos, em 2024, no caso Aguirre Magaña *vs.* El Salvador (Freitas; Squeff, 2026). Gonzales Lluy *vs*. Equador (2015) aprofundou o modelo social, no qual a deficiência resulta da interação entre as limitações funcionais e as barreiras existentes no entorno, que impedem o exercício de direitos em igualdade (§ 135), e reconheceu a discriminação interseccional: a confluência de fatores de vulnerabilidade que produz uma forma específica de exclusão, irredutível à soma das discriminações isoladas (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2015). Guachalá Chimbo *vs.* Equador (2021) levou ao sistema a capacidade jurídica da pessoa com deficiência psicossocial e o consentimento informado. Vera Rojas *vs.* Chile (2021) articulou deficiência, infância e proteção social: a retirada da cobertura de cuidados domiciliares de uma menina com deficiência violou, entre outros, o direito à seguridade social. A heterogeneidade do sistema protetivo, público e privado, não exime o Estado do dever de regulá-lo e fiscalizá-lo (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2021c). E o caso dos Buzos Miskitos *vs.* Honduras (2021) somou a dimensão coletiva: mergulhadores indígenas em pobreza extrema, muitos com deficiências adquiridas nas condições de trabalho, reconhecidos como vítimas de discriminação estrutural e interseccional. Na sentença, o próprio Estado aceitou a competência da Corte para conhecer de violações diretas do art. 26 em sua dimensão de exigibilidade imediata (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2021a, §§ 61 e 66-67). E Guevara Díaz *vs*. Costa Rica (2022) levou a proteção ao campo do trabalho: a deficiência é categoria protegida pelo art. 1.1, vedada qualquer discriminação nela fundada, e o direito ao trabalho do art. 26 é justiciável perante a Corte. Ali, o instrumento de interpretação invocado foi a própria Convenção Interamericana da Guatemala (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2022; Freitas; Squeff, 2026, p. 289-290).

A essa linha específica soma-se a da justiciabilidade dos direitos sociais, já referida: Muelle Flores, o primeiro reconhecimento do direito autônomo à seguridade social, teve por vítima uma pessoa idosa com deficiência. A cessação arbitrária do pagamento de sua pensão e a inexecução das sentenças internas que a haviam reconhecido violaram o art. 26 da Convenção Americana. Para o tema deste trabalho, a convergência das duas linhas tem valor de síntese: a seguridade social é justiciável no sistema interamericano, e a pessoa com deficiência é seu titular qualificado, com proteção reforçada. A aposentadoria e o Benefício de Prestação Continuada não concedidos na medida do direito, por prática inconvencional, são, esgotada a via interna, matéria para o sistema. Um dos fundamentos

do controle primário é a proximidade: o juiz nacional analisa a violação mais de perto e tem melhores condições de repará-la antes que o caso precise sair do país, evitando, de resto, que os processos se acumulem e sobrecarreguem um tribunal que julga poucas dezenas de casos por ano (Mazzuoli, 2025, p. 15-18).

5.2 O mecanismo do corpus juris: como a Convenção da ONU entra na Corte

Um esclarecimento técnico evita, aqui, o erro mais comum. A Corte Interamericana só declara violação dos tratados que lhe conferem competência (a Convenção Americana e poucos instrumentos regionais com cláusula jurisdicional expressa). A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência não está nesse rol; nem mesmo a Convenção da Guatemala, que instituiu comitê próprio. Por isso, no dispositivo de nenhuma sentença se encontrará a condenação por violar o art. 12 da Convenção da ONU: os pontos resolutivos declaram sempre a violação de artigos da Convenção Americana. A Convenção de Nova York entra pela fundamentação. Isso significa que os direitos das pessoas com deficiência chegam à jurisdição interamericana não apesar da ausência de competência expressa da Corte sobre a CDPD, mas precisamente por intermédio da técnica interpretativa que caracteriza o *corpus juris* do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A porta é o art. 29 da Convenção Americana, que veda interpretação restritiva do alcance de outros instrumentos, somado à doutrina do *corpus juris* do direito internacional dos direitos humanos, que manda interpretar a Convenção Americana à luz do conjunto normativo de proteção. Foi assim no caso Sebastián Furlan, em que a Corte, pela primeira vez, fala do modelo social, no § 133, invocando a Convenção Internacional sobre os direitos das Pessoas com deficiência e a Convenção Interamericana da Guatemala. É proteção que opera, por assim dizer, por ricochete: a norma violada é interamericana; o seu significado foi buscado na Convenção da ONU. Isso não significa que a Corte está assumindo competência sobre tratados em que não a tem, nem outorgando hierarquia convencional a normas contidas em outros instrumentos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2021a, §§ 62-65). Há mais. Desde o caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros *vs*. Honduras, a Corte determina a aplicação dos padrões internacionais aplicáveis à matéria em questão, de modo que o paradigma do controle passou a compreender todas as normas e princípios que integram os *standards* internacionais de proteção do tema, e não apenas os interamericanos. O controle a ser efetivado no Brasil deve tomar por

base interpretativa, assim, todo o *corpus juris* internacional de que o Estado é parte: o mosaico protetivo global, onusiano, e o regional interamericano (Mazzuoli, 2025, p. 11). Para os direitos das pessoas com deficiência, a consequência é decisiva: aplicar a Convenção Internacional sobre os direitos das Pessoas com deficiência como paradigma do controle interno, além de decorrer de sua estatura constitucional, é determinação da própria Corte Interamericana.

Para o operador brasileiro, o mecanismo tem dupla utilidade estratégica. Na eventual petição internacional, a alegação tecnicamente correta é a violação da Convenção Americana interpretada conforme a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a jurisprudência que consolidou essa ponte. No plano interno, porém, a posição brasileira é mais forte que a do próprio sistema: aqui, a Convenção da ONU dispensa o ricochete, porque é norma constitucional (art. 5º, § 3º, da Constituição; Decreto n. 6.949/2009), aplicável diretamente por qualquer juiz e oponível a qualquer autoridade, sujeita, portanto, ao controle difuso e concentrado de convencionalidade. Aquilo que no sistema interamericano opera por integração interpretativa, no Brasil opera também por aplicação direta.

Uma ausência, por fim, merece registro. O inventário consultivo da Corte não contém opinião dedicada aos direitos das pessoas com deficiência. Ao que aparenta, a página começa a ser escrita pelas bordas: a Opinião Consultiva n. 31/2025, sobre o conteúdo e o alcance do direito ao cuidado, incluiu no parâmetro interpretativo a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência e o art. 26 da Convenção Americana, e reafirmou que os diversos órgãos do Estado devem realizar o controle de convencionalidade também sobre a base do que a Corte assinala no exercício de sua competência consultiva (Freitas; Squeff, 2026, p. 82). Assim, uma opinião consultiva dedicada aos direitos das pessoas com deficiência permanece por escrever. Provocá-la é faculdade dos legitimados do art. 64 da Convenção Americana, os Estados-membros e os órgãos da OEA. Mas a sociedade civil pode prepará-la e provocá-la.

6. A AVALIAÇÃO DA DEFICIÊNCIA COMO CAMPO DO CONTROLE: A INTERPRETAÇÃO FANTASMA

O campo em que o conceito convencional vence ou perde é a avaliação da deficiência. O parâmetro é o do art. 1º da Convenção: aferir a interação entre o impedimento e as barreiras, e o seu resultado, que é a restrição de participação. A avaliação que examina apenas o diagnóstico não é avaliação incompleta do modelo convencional: é avaliação de outro

modelo, o médico, apresentada sob vocabulário novo. E é, nos termos dos arts. 1.1 e 2 da Convenção Americana, uma prática estatal a cessar.

A história recente do Benefício de Prestação Continuada demonstra que esse campo já foi ganho uma vez, e pelo próprio controle de convencionalidade. A primeira ação de controle concentrado proposta no Brasil para fiscalizar a convencionalidade de norma interna em face de tratado com equivalência de emenda constitucional foi a ADPF 182, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República em 2009, tendo por objeto exatamente o § 2º do art. 20 da Lei n. 8.742/1993, que então definia a pessoa com deficiência como aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho (Feijó; Pinheiro, 2013). O desfecho dispensou o julgamento: a Lei n. 12.470/2011 antecipou-se e adequou o conceito legal ao art. 1º da Convenção. O conceito de deficiência que hoje rege o benefício não veio de amadurecimento espontâneo do legislador. Veio de pressão convencional documentada.

Mas a resistência dos modelos jurídicos derrotados raramente se apresenta de forma explícita. Com frequência, ela sobrevive pela interpretação. Dessa história decorre a qualificação jurídica precisa da prática que ainda hoje domina parte das perícias e decisões: a exigência de incapacidade como condição do reconhecimento da deficiência para fins de BPC. Não se trata de interpretação restritiva de norma vigente, pois a norma vigente não contém a exigência. Trata-se da aplicação de um texto legal revogado há quinze anos: uma interpretação fantasma, que mantém em circulação, na prática administrativa e judicial, o dispositivo que o controle de convencionalidade eliminou do ordenamento em 2011.

A norma é convencional; a interpretação é que não é. O fenômeno tem nome na doutrina: a internacionalização ambígua ou imperfeita dos direitos humanos, em que os Estados ratificam os tratados mas seguem interpretando-os localmente, numa pseudointernacionalização cuja palavra final permanece nacional (Ramos *apud* Freitas; Squeff, 2026, p. 84). E o instrumento de correção tem nome: a interpretação conforme a Convenção, pela qual se declara que o conceito legal só admite a leitura compatível com o parâmetro convencional, afastando-se a exigência que o texto não contém. A responsabilidade internacional do Estado, nesse terreno, para André de Carvalho Ramos, se configura pela mera possibilidade de aplicação da norma incompatível. A advertência alcança em cheio as proposições legislativas que pretendem reintroduzir, por rol de diagnósticos, o modelo que a Convenção superou (Ramos *apud* Feijó; Pinheiro, 2013).

A advertência não interessa apenas ao Benefício de Prestação Continuada. Ela alcança igualmente a aposentadoria da pessoa com deficiência e qualquer outro campo em que categorias incompatíveis com o conceito

convencional continuem sendo utilizadas para restringir direitos. Modelos juridicamente superados podem permanecer vivos pela interpretação, e é precisamente contra essa sobrevivência prática que opera o controle de convencionalidade. Há que se ter muito cuidado para não empregar nos direitos das pessoas com deficiência o que é regresso a modelos que o direito internacional dos direitos humanos sepultou.

7. ACESSO À JUSTIÇA: A CONDIÇÃO DE TODA A PROTEÇÃO

O art. 13 da Convenção assegura o acesso efetivo à justiça em igualdade de condições, com adaptações processuais adequadas, para que a pessoa com deficiência atue como participante direta, inclusive como testemunha, em todos os procedimentos, abrangidas as fases investigativas e preliminares. A participação protegida pela Convenção não se limita à presença formal no procedimento; ela exige condições reais para compreender, influenciar e contestar as decisões que afetam a própria vida. Seu item 2, raramente invocado, impõe a capacitação de todos os que trabalham na administração da justiça. Os Comentários Gerais do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência densificam o dispositivo em três pontos decisivos. O Comentário Geral n. 2 qualifica a negativa de acesso ao ambiente físico, à informação e à comunicação como ato de discriminação, e não como simples falha administrativa (Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2014). O Comentário Geral n. 6 distingue os ajustes procedimentais dos ajustes razoáveis: aqueles, diferentemente destes, não se limitam pelo argumento da desproporcionalidade; no processo, a escusa estatal do ônus excessivo é juridicamente impossível (Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2018). E o Comentário Geral n. 7 enumera os remédios da participação violada: suspensão do procedimento, retorno à fase anterior ou anulação da decisão. A consequência é relevante: a participação não constitui mera recomendação procedimental. Sua violação compromete a validade da própria decisão. No plano interno, a Resolução CNJ n. 401/2021 traduziu o comando convencional em política obrigatória, com diretrizes de acessibilidade e de inclusão das pessoas com deficiência para todos os órgãos do Poder Judiciário. A exigência de acessibilidade não se restringe aos espaços físicos ou aos atos praticados perante o Poder Judiciário. Em uma realidade crescentemente digitalizada, ela alcança também os meios pelos quais as pessoas acessam, acompanham e participam dos procedimentos administrativos e judiciais que condicionam o exercício de seus direitos.

Sobre todo o procedimento, administrativo e judicial, paira o *standard* interamericano de Furlan, agora reforçado pela devida diligência do

Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana. Para a pessoa com deficiência em situação de vulnerabilidade, a demora configura discriminação de fato, e não simples inconveniente, aferível pelos impactos concretos do tempo sobre a vida de quem espera. E quando a parte é mulher com deficiência, criança com deficiência, pessoa idosa com deficiência, a interseccionalidade reconhecida em Gonzales Lluy impõe que a proteção se leia em camadas: cada fator de vulnerabilidade adiciona intensidade ao dever estatal de diligência, nunca o contrário. Quanto mais vulnerável a pessoa afetada, maior deve ser o esforço institucional para assegurar que ela permaneça visível ao processo decisório e dele participe efetivamente.

8. AUTOMAÇÃO E VULNERABILIDADE SOCIAL: O MODELO MÉDICO ALGORÍTMICO

A automação da análise de requerimentos pelo INSS prometia celeridade e entregou, também, um fenômeno que a prática consagrou como indeferimento automático. O problema não está apenas na norma aplicada, mas também na forma pela qual ela é compreendida e transformada em decisão. Categorias jurídicas complexas, quando convertidas em procedimentos padronizados de processamento de informações, correm o risco de perder justamente os elementos de contexto e individualização que lhes dão sentido.

Os dados da auditoria da Controladoria-Geral da União dão a dimensão quantitativa do fenômeno: salto de 41% para 65% de negativas em decisões automáticas entre 2021 e 2022, em fluxo cujo desenho favorece a negativa indevida. São dados relativos ao conjunto dos benefícios administrados pela autarquia, que por isso mesmo alcançam também requerimentos formulados pelas pessoas com deficiência (Instituto Connect de Direito Social, 2023). A dimensão qualitativa é mais grave: o sistema decide cruzando bases cadastrais, sem exame de laudos e documentos que exijam interpretação, sem contato com a pessoa. Para os benefícios da pessoa com deficiência, a incompatibilidade é estrutural. A avaliação da deficiência exige, pelo menos, duas avaliações complementares: médica, que analisa os impedimentos nas funções e estruturas do corpo, e a avaliação social, que examina os fatores socioambientais e a restrição de participação. A decisão automatizada não as substitui, mas pode suprimi-las. E mesmo quando não as suprime, pode reduzir o espaço efetivamente reservado à análise individualizada da situação concreta da pessoa.

O sistema cruza bases cadastrais e pode negar o benefício antes que qualquer avaliação aconteça, com base em marcadores que, por definição,

não capturam a vida concreta da pessoa. A automação, então, não será avaliação célere, mas ausência de avaliação.

Aqui a análise conceitual e a tecnológica convergem. O modelo médico reduzia a pessoa ao diagnóstico; o algoritmo a reduz ao dado. Não porque substitua necessariamente a avaliação humana, mas porque tende a privilegiar informações classificáveis em detrimento da complexidade da experiência vivida. Em ambos, a operação é idêntica: decide-se sobre a pessoa sem a pessoa, na negação do direito de participação direta em todos os procedimentos que a afetem (art. 13).

A automação sem salvaguardas traz de volta, em roupagem tecnológica, um problema antigo de olhar. É também a face atual da vulnerabilidade social diante da barreira digital, a qual soma-se às demais e atinge com mais força exatamente quem menos dispõe de meios para contorná-la.

O risco, porém, não se esgota no balcão administrativo. O Poder Judiciário brasileiro incorporou a inteligência artificial em ritmo acelerado: a Pesquisa IA no Poder Judiciário 2024, do Conselho Nacional de Justiça, registrou 178 projetos em atividade nos tribunais, 98 deles iniciados naquele mesmo ano, da triagem de acervos ao suporte à decisão. As ações previdenciárias, ocupam alto volume nos Juizados, e assim estão na primeira linha dessa transformação. Para os direitos das pessoas com deficiência, pode haver certo perigo: se os modelos forem treinados sobre a jurisprudência passada, padecerão de seus equívocos. Uma base de decisões contaminada pela interpretação fantasma, da equivalência da deficiência com incapacidades, por exemplo, ensinaria à máquina que deficiência se sinonimiza com incapacidade, ou que o BPC exigiria incapacidade laboral da pessoa com deficiência. O Conselho Nacional de Justiça não ignorou o problema: a Resolução n. 615/2025, que atualizou a pioneira Resolução n. 332/2020, classifica as soluções por grau de risco, exige supervisão humana efetiva em todo o ciclo da inteligência artificial e auditoria contínua das aplicações de alto risco, e veda, em termos absolutos, os sistemas que impossibilitem a revisão humana dos resultados ou que classifiquem pessoas, a partir de seu comportamento, para avaliar a plausibilidade de seus direitos (arts. 10 e 11). E um registro interessa diretamente a esse painel: entre os fundamentos expressos da Resolução está a centralidade da pessoa humana, essa mesma que dá título a esta exposição. A norma interna e o parâmetro convencional, aqui, dizem a mesma coisa.

O contraste institucional torna a incoerência visível. Quando implementa as decisões da Corte Interamericana, o Estado brasileiro adota, por sua Unidade de Monitoramento, o método centrado nas vítimas: a primeira providência, em cada caso, é ouvi-las. Quando decide sobre o

benefício de que depende a sobrevivência de uma pessoa com deficiência, esse mesmo Estado ergue, antes de qualquer decisão, uma barreira de acesso: requerer e acompanhar o pedido depende, hoje, de aplicativo, agendamento digital e central eletrônica, meios que pressupõem exatamente a autonomia que parte desse público não tem garantida. Quando o benefício é decidido pela via automatizada, a negativa nasce do cruzamento de cadastros, sem que a pessoa chegue a ser convocada para exame algum. E mesmo onde a perícia ocorre, presencial ou domiciliar, ver o corpo, não entrevistar, não dedicar tempo para identificar o cenário, o contexto, as barreiras enfrentadas pela pessoa, não é ouvir a vida: a avaliação realizada em alguns minutos, superficialmente, ainda que carregue nome de biopsicossocial, não cumprirá seu fim. Será que se somada a isso for realizada a distância, será eficiente? A centralidade da pessoa humana, praticada na cúpula do sistema de justiça, encontra-se distante do balcão administrativo, hoje também digital. É precisamente essa distância que o controle de convencionalidade se destina a fechar.

As respostas jurídicas articulam todo o repertório construído. O conceito contemporâneo do controle de convencionalidade alcança expressamente os atos administrativos e as políticas públicas (Freitas; Squeff, 2026, p. 79). Em tempos de automação, porém, seu papel não se limita a fiscalizar tecnologias, mas a preservar a centralidade da pessoa humana diante de mecanismos decisórios orientados pela lógica da eficiência. A vulnerabilidade da pessoa com deficiência manifesta-se exatamente nesse ponto. O reconhecimento do direito à aposentadoria da pessoa com deficiência e ao Benefício de Prestação Continuada depende de avaliação individualizada, contextual e sensível às barreiras que condicionam a participação social. Sistemas automatizados de triagem, cruzamentos cadastrais, exigências digitais, decisões padronizadas e fluxos massificados de processamento podem não eliminar formalmente a avaliação humana, mas tendem a deslocá-la para posição secundária, privilegiando categorias abstratas em detrimento da experiência concreta da pessoa. Esse mesmo desafio já alcança o sistema de justiça, marcado pela crescente utilização de ferramentas de inteligência artificial, mecanismos de classificação, gestão automatizada de acervos e técnicas de uniformização decisória. A tensão entre individualização e processamento massivo já não pertence exclusivamente à via administrativa. Nenhuma dessas ferramentas é incompatível, em si, mas poderá ser com a Convenção a depender do quão individualizada a análise do caso deixou de ser, permitindo que o direito não seja alcançado. Incompatível é a sua utilização para reduzir a pessoa a um objeto de processamento. O modelo médico reduzia a pessoa ao

diagnóstico; a burocracia pode reduzi-la ao formulário; a automação, ao dado; e a excessiva padronização decisória, ao precedente, e um precedente pode retomar um modelo ou concepção que não poderia mais estar em uso. Em todas essas hipóteses, repete-se essa mesma negação da participação que a Convenção procurou superar. A autoridade administrativa, o julgador e as instituições encarregadas de decidir permanecem vinculados ao parâmetro convencional na forma de Gelman. Por isso, a arguição da inconvencionalidade cabe desde o requerimento administrativo, com exigência de análise efetivamente individualizada, prolonga-se no controle jurisdicional exercido de ofício e, persistindo a violação, alcança a jurisdição internacional aberta por Muelle Flores e pela Fábrica de Fogos. A função do controle de convencionalidade, ao fim, não é opor-se à tecnologia, mas assegurar que ela permaneça subordinada ao direito de cada pessoa ser vista, ouvida e considerada em sua singularidade.

9. CONCLUSÃO

A proteção dos direitos das pessoas com deficiência à aposentadoria e ao Benefício de Prestação Continuada pode ser condensada em três verbos. Saber: o conceito convencional e suas categorias operacionais; a natureza de direitos humanos e sociais dos benefícios, com sua justiciabilidade doméstica e internacional; a doutrina do controle de convencionalidade, de Almonacid à Lei n. 15.434/2026, com seus graus, seus destinatários e sua dupla blindagem. Aplicar: construir a defesa desses direitos sobre a participação social, e não sobre o diagnóstico; invocar o parâmetro convencional desde a esfera administrativa, em que ele já vincula cada agente com competência decisória. Exigir: a aferição convencionalmente adequada da deficiência; as adaptações procedimentais sem escusa de desproporcionalidade; a prioridade e a diligência devidas a quem reúne, por definição legal, os títulos da proteção reforçada, consideradas as situações de vulnerabilidade interseccional; a análise humana e individualizada diante do indeferimento automatizado; a interpretação apta a afastar, de uma vez, a exigência de critérios que a lei não contém desde 2011; e a resistência a toda forma de padronização que substitua a consideração concreta da pessoa por categorias abstratas.

O art. 4.4 da Convenção veda o retrocesso, e o retorno do modelo médico, por exemplo, pelo formulário, pelo rol de diagnósticos ou pelo algoritmo, pela economia processual, é retrocesso com nome jurídico e remédio processual. Some-se que a própria Convenção, equivalente a emenda, é insuscetível de denúncia: da proteção não se pode retroceder,

e dela o Estado não pode se retirar. Mas a tarefa não é apenas defensiva. A página consultiva da deficiência no sistema interamericano permanece em branco; a jurisprudência que articula seguridade social e proteção da pessoa com deficiência está apenas começando a ser escrita; e a primeira lei brasileira sobre o controle de convencionalidade tem meses de vigência. Raramente uma geração de operadores do direito recebeu, ao mesmo tempo, instrumentos tão novos e dívidas tão antigas.

Ao fim, a técnica reencontra seu fundamento. Os benefícios aqui tratados não visam apenas o sujeito de direito de um processo. São medidas de reparação de uma exclusão que a sociedade construiu e ainda não desfez. Atuar neles com profundidade é participar dessa reparação: é converter experiências de vulnerabilidade em garantias concretas de proteção. A crise, este trabalho procurou demonstrar, não é de lei. É de olhar. E a centralidade da pessoa humana, em tempos de automação e vulnerabilidade social, não se garante por declaração: garante-se por quem sabe, aplica e exige, requerimento por requerimento, processo por processo, até que decidir sobre a pessoa sem a pessoa se torne, também entre nós, prática do passado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Decreto Legislativo n. 89, de 3 de dezembro de 1998*. Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 dez. 1998.

BRASIL. *Decreto n. 3.956, de 8 de outubro de 2001*. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 out. 2001.

BRASIL. *Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. *Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 dez. 2009.

BRASIL. *Decreto n. 9.522, de 8 de outubro de 2018*. Promulga o Tratado de Marraqueche. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 out. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar n. 142, de 8 de maio de 2013*. Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 maio 2013.

BRASIL. *Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011*. Altera dispositivos da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 set. 2011.

BRASIL. *Lei n. 15.434, de 16 de junho de 2026*. Cria o Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 jun. 2026.

BRASIL. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.625/DF*. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento em Plenário Virtual concluído em 26 maio 2023. DJe, 6 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 860.979/DF*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 14 abr. 2015. DJe, 6 maio 2015.

COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. *Comentário Geral n. 2 (2014):* artigo 9: acessibilidade. *Genebra*: Nações Unidas, 2014.

COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. *Comentário Geral n. 6 (2018):* igualdade e não discriminação. Genebra: Nações Unidas, 2018.

COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. *Comentário Geral n. 7 (2018):* participação das pessoas com deficiência na implementação e no monitoramento da Convenção. Genebra: Nações Unidas, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pesquisa IA no Poder Judiciário 2024*: relatório. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisa-aponta-que-uso-de-ia-e-tendencia-consolidada-no-judiciario/. Acesso em: 14 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação n. 123, de 7 de janeiro de 2022*. Brasília: CNJ, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação n. 168, de 24 de março de 2026*. Institui o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana. Brasília: CNJ, 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021*. Brasília: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 401, de 16 de junho de 2021*. Dispõe sobre o desenvolvimento de diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 615, de 11 de março de 2025*. Estabelece diretrizes para o desenvolvimento, a utilização e a governança de soluções que adotem técnicas de inteligência artificial no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001. Acesso em: 14 ago. 2026

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n. 96, de 28 de fevereiro de 2023.* Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNMP, 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C, n. 154. San José: Corte IDH, 2006a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Cabrera García e Montiel Flores vs. México.* Sentença de 26 de novembro de 2010. Série C, n. 220. San José: Corte IDH, 2010a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso dos Buzos Miskitos (Lemoth Morris e outros) *vs*. Honduras. Sentença de 31 de agosto de 2021. Série C, n. 432. San José: Corte IDH, 2021a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil*. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C, n. 407. San José: Corte IDH, 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Furlan e familiares vs. Argentina*. Sentença de 31 de agosto de 2012. Série C, n. 246. San José: Corte IDH, 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gelman vs. Uruguai. Sentença de 24 de fevereiro de 2011*. Série C, n. 221. San José: Corte IDH, 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, n. 219. San José: Corte IDH, 2010b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gonzales Lluy e outros vs. Equador*. Sentença de 1 de setembro de 2015. Série C, n. 298. San José: Corte IDH, 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Guachalá Chimbo e outros vs. Equador*. Sentença de 26 de março de 2021. Série C, n. 423. San José: Corte IDH, 2021b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Guevara Díaz vs. Costa Rica*. Sentença de 22 de junho de 2022. Série C, n. 453. San José: Corte IDH, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Lagos del Campo vs. Peru*. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C, n. 340. San José: Corte IDH, 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Muelle Flores vs. Peru*. Sentença de 6 de março de 2019. Série C, n. 375. San José: Corte IDH, 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, n. 101. San José: Corte IDH, 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C, n. 349. San José: Corte IDH, 2018.

CORTE INTERAM*ERICANA DE DIREITOS HUMANOS*. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde *vs*. Brasil. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C, n. 318. San José: Corte IDH, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Trabalhadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru*. Sentença de 24 de novembro de 2006. Série C, n. 158. San José: Corte IDH, 2006c.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Vera Rojas e outros vs. Chile*. Sentença de 1 de outubro de 2021. Série C, n. 439. San José: Corte IDH, 2021c.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C, n. 149. San José: Corte IDH, 2006b.

FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Devida diligência judicial e prazo razoável no Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana*. Migalhas, [s. l.], 2 jun. 2026a. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/457362/devida-diligencia-judicial-e-prazo-razoavel-da-magistratura-brasileira. Acesso em: 13 ago. 2026.

FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Estatuto da magistratura Brasileira Interamericana:* comentado. São Paulo: Thomson Reuters, 2026c.

FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Quando o controle de convencionalidade chega à lei: o significado da Lei n. 15.434/2026 para a cultura jurídica brasileira*. JOTA, [s. l.], 19 jun. 2026b. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/quando-o-controle-de-convencionalidade-chega-a-lei. Acesso em: 13 ago. 2026.

FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. O controle de convencionalidade e a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: o caso da ADPF 182-0/800-DF. *Revista de Direito Brasileira,* Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 89-108, set./dez. 2013.

FREITAS, Felipe Simor de; SQUEFF, Tatiana A. F. R. *Cardoso. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2026.

GUSSOLI, Felipe Klein. *Controle de convencionalidade pela função administrativa do Estado*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

INSTITUTO CONNECT DE DIREITO SOCIAL. *Automação do INSS nega 65% dos pedidos*. [S. l.]: ICDS, 2023. Disponível em: https://www.icdsconnect.com.br/blog-item/automacao-do-inss-nega-65-dos-pedidos. Acesso em: 13 ago. 2026.

MAIOR, Izabel Maria Loureiro. *Conhecer aquilo que não é espelho.* [Entrevista concedida a] Conexão UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, 21 set. 2020. Disponível em: https://conexao.ufrj.br/2020/09/conhecer-aquilo-que-nao-e-espelho/. Acesso em: 13 ago. 2026.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O novo papel da magistratura brasileira na proteção dos direitos humanos.* Agenda Estado de Derecho, [s. l.], 28 maio 2026. Disponível em: https://agendaestadodederecho.com/o-novo-papel-da-magistratura-brasileira/. Acesso em: 13 ago. 2026.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; COSTA E FARIAS, Marcelle; OLIVEIRA, Kledson. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF)*. Genebra: OMS, 2001.

PICCOLO, Gustavo Martins. *Por um pensar sociológico sobre a deficiência*. Curitiba: CRV, 2015.

WACHELESKI, Marcelo Paulo. *Cidadania e reconhecimento da pessoa com deficiência a partir dos direitos humanos.* Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

27

CAPACITAÇÃO, GOVERNANÇA E SEGURANÇA JURÍDICA NOS RPPS: A QUALIFICAÇÃO INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

*Mariella Vicco Pereira**

1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata de questão atinente aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que constituem instrumentos de proteção social do servidor público e apresentam estruturas de alta complexidade administrativa, jurídica, financeira e atuarial. Nesse contexto, a qualidade da gestão previdenciária depende não apenas da existência de normas e controles internos, mas também da capacidade institucional de interpretar informações, gerir riscos, tomar decisões e transformar conhecimentos em práticas administrativas consistentes.

A compreensão da atual complexidade dos RPPS exige um breve retorno à sua evolução histórica. Até a Constituição Federal de 1988, a aposentadoria do servidor público tinha natureza predominantemente estatutária, com requisitos de aposentadoria e formas de cálculo previstos nos estatutos e nas legislações locais. Muitos entes tinham fundos ou montepios, nos quais o servidor contribuía para a cobertura de benefícios como pensão e, em alguns casos, assistência à saúde.

* Servidora de carreira do IPMC e Diretora de Previdência do Instituto desde 2025; Diretoria Administrativa Financeira do ICS (mar./14 a dez./2016); Pós-Graduação em Direito Previdenciário Contemporâneo (2025) e em Advocacia no RPPS (2022), ambas pela Escola da Magistratura Federal; Especialização em Gestão da Previdência pela Universidade Positivo (2014); Certificação: CP RPPS DIRIG III – Nível Avançado; Certificação dos Profissionais de Seguridade Social (ICSS).

Com a Constituição Federal de 1988, as regras de aposentadoria dos servidores passaram a integrar o próprio texto constitucional. Contudo, foi especialmente a partir de 1998, com a publicação da Lei n. 9.717/1998, que passaram a ser estabelecidas regras gerais voltadas à organização e ao funcionamento dos RPPS, posteriormente aprimoradas ao longo dos anos.

Na sequência, a Emenda Constitucional n. 20/1998 promoveu importante alteração no modelo previdenciário dos servidores públicos, consolidando o caráter contributivo do regime e reforçando a necessidade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial. Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 41/2003 ampliou a lógica contributiva, alcançando também aposentados e pensionistas, nos limites definidos constitucionalmente.

Esse processo de transformação foi aprofundado pela Emenda Constitucional n. 103/2019, que inaugurou uma nova etapa ao ampliar a autonomia normativa dos entes subnacionais para disciplinar requisitos e critérios de cálculo de benefícios, respeitados os direitos adquiridos e as regras de transição instituídas localmente. A reforma também reforçou a previdência complementar, limitou o rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e pensões e ampliou as possibilidades de adequação do custeio nos regimes que apresentassem déficit atuarial, acentuando a necessidade de permanente acompanhamento da situação financeira e atuarial de cada regime.

O resultado desse processo foi a formação de um ambiente previdenciário marcado pela coexistência de múltiplas regras de elegibilidade, cálculo e transição, somadas a exigências crescentes de natureza atuarial, contábil, financeira, tecnológica, jurídica e de controle. A gestão do RPPS deixou, portanto, de constituir atividade meramente operacional para assumir natureza estratégica, multidisciplinar e altamente especializada.

É nesse contexto que a capacitação deixa de ser compreendida apenas sob a perspectiva individual. Não se trata somente de desenvolver conhecimentos técnicos em cada profissional, mas de fazer com que o conhecimento adquirido seja compartilhado, sistematizado e incorporado aos processos, aos mecanismos de controle e às práticas decisórias da instituição.

A capacitação permanente, quando vinculada à governança, à gestão do conhecimento, à atuação jurídica e à cooperação institucional, fortalece a capacidade dos RPPS de produzir decisões mais qualificadas e de efetivar direitos previdenciários no âmbito administrativo.

O objetivo central deste artigo é tratar da importância da capacitação permanente de gestores, profissionais da advocacia e demais atores envolvidos na gestão previdenciária como instrumento de fortalecimento da governança dos RPPS.

Parte-se da hipótese de que a capacitação, quando articulada à gestão do conhecimento, aos controles internos, à governança e à atuação jurídica preventiva, ultrapassa a dimensão do desenvolvimento individual e contribui para a construção de capacidade institucional.

Pretende-se, nesse sentido, analisar a relação entre a previdência dos servidores como política pública de proteção social, a governança e o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social – Pró-Gestão RPPS.

Busca-se também examinar de que forma a qualificação dos gestores repercute sobre os processos, a conformidade e a tomada de decisões, bem como o papel da advocacia especializada na prevenção de conflitos e na realização do direito previdenciário. Sustenta-se que a qualificação continuada, aliada à cooperação institucional, pode contribuir para decisões administrativas mais qualificadas, maior segurança jurídica e efetivação dos direitos dos segurados, privilegiando a solução administrativa e reservando a judicialização às situações em que a tutela jurisdicional se mostre necessária.

Quanto à metodologia, o trabalho adota abordagem qualitativa e aplicada, desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica e normativa sobre os Regimes Próprios de Previdência Social, governança pública, governança colaborativa, capacitação e gestão do conhecimento. Também são analisados documentos e manuais do Ministério da Previdência Social, especialmente aqueles relacionados ao Pró-Gestão RPPS e à certificação dos profissionais, além de exemplos e situações práticas vivenciadas no âmbito do RPPS de Curitiba, utilizados para demonstrar como a capacitação, a cooperação entre diferentes atores e a gestão do conhecimento podem repercutir nos processos e nas decisões administrativas.

2. A PREVIDÊNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A previdência pública tem como finalidade assegurar proteção diante de riscos sociais, como idade avançada, perda da capacidade laborativa e morte. No âmbito do serviço público, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é responsável pela execução dessa política pública, garantindo aos segurados e seus dependentes, observados os requisitos legais, os direitos à aposentadoria e à pensão por morte, conforme previsto na Emenda Constitucional n. 103/19.

Diante da crescente complexidade da gestão dos RPPS, tornou-se necessário avançar não apenas na regulamentação dos direitos previdenciários, mas também na organização das estruturas responsáveis por

efetivá-los. Nesse contexto, o Pró-Gestão RPPS contribui para a melhoria da gestão previdenciária ao estabelecer ações relacionadas aos controles internos, à governança e à educação previdenciária. Se a missão institucional do RPPS está relacionada à garantia dos direitos previdenciários e à proteção de seus segurados e dependentes, sua concretização exige uma estrutura de governança capaz de dar suporte às decisões tomadas diariamente, com transparência, gestão de riscos, definição de responsabilidades e processos decisórios devidamente fundamentados.

Uma decisão administrativa não deve estar amparada apenas em um relatório técnico isolado, mas em um conjunto de informações e análises que permita ao gestor compreender os riscos, as consequências e os resultados esperados daquela decisão.

A política de investimentos também demonstra essa relação entre gestão e proteção previdenciária. A busca pela rentabilidade e pelo atingimento da meta atuarial não constitui um fim em si mesma. A gestão dos recursos existe para assegurar que o RPPS possua capacidade financeira para cumprir sua finalidade, que é garantir o pagamento dos benefícios previdenciários ao longo do tempo. Por isso, a alocação dos recursos precisa considerar o passivo atuarial, os fluxos de pagamento dos benefícios e o horizonte em que esses recursos serão necessários.

No RPPS de Curitiba, essa lógica pode ser observada na utilização do fluxo atuarial e do estudo de Asset Liability Management (ALM) como elementos de apoio à política de investimentos, buscando compatibilizar os ativos, seus prazos e as obrigações futuras do regime. O investimento, portanto, é um instrumento de sustentabilidade do RPPS e de concretização da proteção previdenciária, pois os recursos acumulados e sua adequada gestão devem estar voltados, em última análise, à garantia do pagamento dos benefícios e de uma aposentadoria que assegure proteção e dignidade ao segurado.

O benefício previdenciário é resultado de uma trajetória construída ao longo de toda a vida funcional, e cada decisão tomada pelo segurado pode gerar impacto na efetivação do direito previdenciário e na expectativa construída ao longo dessa trajetória. Tempo de contribuição, averbações, alterações de cargo, remuneração, vantagens funcionais, afastamentos e outras informações produzidas durante a vida funcional podem repercutir diretamente na análise futura do direito e no cálculo do benefício.

Nesse ponto, o desconhecimento das normas funcionais e previdenciárias pode fazer com que o servidor construa, ao longo dos anos, uma expectativa em relação à data em que poderá se aposentar ou ao valor que receberá e que, no momento da aposentadoria, pode não se confirmar.

Por isso, a educação previdenciária durante a vida funcional também é uma forma de proteção do segurado, pois permite que ele compreenda antecipadamente os efeitos previdenciários de determinadas escolhas e situações funcionais.

Um exemplo ocorre nos afastamentos por licença sem remuneração em que o período de afastamento exigir o recolhimento das contribuições previdenciárias (parte do servidor e parte do ente), ônus esse assumido pelo servidor, para que produza os efeitos na contagem do tempo de contribuição do servidor e consequentemente na concessão do benefício. Se essa informação somente for conhecida anos depois, quando o servidor estiver próximo da aposentadoria e tiver interesse no cômputo daquele período, o recolhimento poderá representar um valor significativamente maior do que aquele que teria sido realizado no momento adequado.

O desconhecimento das normas também pode gerar o efeito contrário. O servidor pode permanecer em atividade aguardando a implementação de um direito funcional, como um adicional por tempo de serviço ou um crescimento na carreira, acreditando que esse novo valor produzirá reflexos na sua aposentadoria. Entretanto, dependendo da regra de cálculo aplicável, especialmente nos benefícios calculados pela média salarial, a implementação daquela vantagem no final da vida funcional pode produzir pouco ou nenhum reflexo no valor dos proventos. Nesse caso, a ausência de informação previdenciária pode levar o servidor a postergar a aposentadoria esperando um resultado financeiro que pode não ocorrer na proporção imaginada.

Outro exemplo importante está relacionado à averbação de tempo de contribuição e à utilização desse período para o reconhecimento de um direito previdenciário. O servidor pode averbar determinado tempo de contribuição de outro regime e utilizá-lo para completar os requisitos necessários à aposentadoria e, a partir disso, requerer o abono de permanência com efeitos retroativos a data de aquisição do direito a regra de aposentação. Embora permaneça em atividade, o tempo todo ou parte do tempo pode ter produzido efeitos jurídicos e financeiros concretos ao fundamentar o reconhecimento e o pagamento do abono.

O desconhecimento dessa consequência pode fazer com que o servidor imagine que, por não ter efetivamente se aposentado, aquele tempo poderá posteriormente ser desaverbado e utilizado para obtenção de outro benefício previdenciário. O art. 96, VIII da Lei n. 8.213/91 prevê que "é vedada a desaverbação de tempo em regime próprio de previdência social quando o tempo averbado tiver gerado a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade; e (Incluído pela Lei n. 13.846, de 2019)". O que pode gerar um transtorno futuro.

Aqui nesse ponto é extremamente importante a atuação da advocacia, pois o RPPS atende de forma pontual a demanda do servidor. Diferente do advogado que tem uma ficha de atendimento para entender toda a vida funcional do segurado dentro e fora do RPPS pode auxilia-lo na decisão da melhor estratégia.

Esses exemplos demonstram que a educação e o planejamento previdenciário não devem estar concentrados apenas no momento da aposentadoria. A questão não está em afirmar qual decisão o servidor deve tomar, mas em garantir que tenha informação suficiente para compreender os efeitos presentes e futuros de suas escolhas. Uma decisão informada permite alinhar a expectativa construída durante a vida funcional com o direito previdenciário que efetivamente poderá ser reconhecido no futuro.

Essa compreensão também dialoga com a ideia de que o envelhecimento não ocorre em um único momento, mas constitui um processo contínuo ao longo da vida (Queiroz, 2025). Trazida para a política previdenciária, essa reflexão ajuda a compreender que a proteção do segurado também não deve começar apenas no requerimento da aposentadoria. Ela precisa acompanhar sua trajetória, preparando-o para compreender seus direitos, suas escolhas e a própria transição para uma nova etapa da vida.

Um exemplo dessa compreensão mais ampla pode ser observado no Município de Curitiba. Em 2025, o IPMC institucionalizou o Programa Permanente de Educação Previdenciária (PEP), por meio do Decreto Municipal n. 2.288, de 28 de outubro de 2025, inserindo no planejamento previdenciário ações voltadas à educação e ao acompanhamento do segurado nas diferentes etapas de sua trajetória previdenciária.

O programa trabalha três linhas de atuação: educação financeira e previdenciária, preparação para a aposentadoria e ações de integração para quem já se aposentou. O programa de educação previdenciária passa, assim, a olhar para o segurado na entrada, durante sua vida funcional, no momento da aposentadoria e também depois dela. Essa perspectiva aproxima a educação previdenciária da própria missão institucional do RPPS e reforça que a proteção previdenciária não se resume à concessão e ao pagamento do benefício.

Essa experiência também demonstra como uma diretriz de governança pode ser transformada em política institucional. A educação previdenciária deixa de representar apenas uma ação de capacitação ou uma exigência relacionada ao Pró-Gestão RPPS e passa a integrar o planejamento permanente da instituição, aproximando o RPPS do segurado ao longo de toda a sua trajetória previdenciária.

Busca, assim, conferir maior segurança às decisões dos gestores e, ao mesmo tempo, proteger os direitos previdenciários que justificam a própria existência do regime.

A capacitação também integra esse processo e não precisa ocorrer de maneira isolada. A experiência do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba (IPMC) demonstra a possibilidade de construção colaborativa do conhecimento. Anualmente são promovidos dois seminários previdenciários. Um deles é direcionado especialmente às matérias relacionadas aos benefícios previdenciários, envolvendo também profissionais e instituições que participam desse processo, como a área de gestão de pessoas, entes de controles externos e os profissionais da advocacia. O outro é voltado aos investimentos que serve como um preparatório para a elaboração da política de investimentos, envolvendo os órgãos colegiados, nos quais estão representados tanto a gestão quanto os segurados.

O seminário de investimentos também é aberto aos servidores interessados em compreender melhor o cenário econômico e a política de investimentos adotada pelo RPPS. A capacitação passa, dessa forma, a cumprir uma função mais ampla: além de qualificar os profissionais diretamente envolvidos na gestão, permite compartilhar conhecimento com outros atores que participam das decisões, da fiscalização e do controle social do RPPS.

Essas práticas demonstram que governança, capacitação, transparência e gestão previdenciária não constituem finalidades isoladas. São instrumentos voltados à consolidação da previdência como política pública de proteção social. Ao final, todas essas ações promovidas em termos de capacitação institucional permite instrumentalizar os servidores do RPPS a melhor execução das atividades de forma mais estruturada, com decisões fundamentadas, profissionais qualificados e segurados mais informados devem convergir para a missão essencial do RPPS: assegurar a concessão do benefício previdenciário adequado e a proteção social do segurado e de seus dependentes.

3. GOVERNANÇA COLABORATIVA NOS RPPS: CONVERGÊNCIA ENTRE ENTE, UNIDADE GESTORA, ADVOCACIA, CONTROLE E SEGURADOS

Martins e Marini (2014) discutem a evolução da gestão pública a partir de diferentes modelos que não se substituem de forma estanque. As reformas administrativas não substituem totalmente os modelos anteriores, mas acumulam estruturas e práticas, fazendo com que características

patrimonialistas, burocráticas e gerenciais ainda convivam na rotina dos órgãos públicos. Essa ressalva é importante para evitar uma leitura linear da evolução administrativa brasileira.

Essa evolução também pode ser observada na gestão dos RPPS. No modelo patrimonialista, os benefícios dos servidores eram tratados muito mais como benefícios funcionais, custeados pelo Tesouro, sem uma estrutura previdenciária moderna. Com o avanço do modelo burocrático, a preocupação passa a estar concentrada na legalidade, na padronização e na consolidação do regime jurídico do servidor. Já no modelo gerencial, ganham espaço a eficiência, o planejamento, os resultados e, no âmbito previdenciário, uma preocupação crescente com o financiamento e com o equilíbrio financeiro e atuarial. Na governança pública são incorporados controles internos, gestão de riscos, planejamento, transparência e certificação institucional. Por fim, a governança colaborativa amplia esse olhar e traz a necessidade de integração entre ente, RPPS, gestão de pessoas, advocacia, conselhos, órgãos de controle, reguladores e segurados. Essa é justamente a evolução sintetizada no quadro a seguir.

No âmbito dos RPPS, a governança pública ganha destaque porque a efetivação da política pública previdenciária depende de liderança, estratégia, instrumentalização dos servidores que atuam no RPPS com informações com diretrizes uniformes, controles, gestão de riscos e capacidade de monitorar resultados. Aqui entra, mais uma vez, a necessidade de gestores e servidores capacitados, e atentos às alterações normativas e judiciais e entendimentos dados pelo Tribunal de Contas que a depender da forma vincula o RPPS ao cumprimento daquele entendimento.

A análise do modelo de gestão do RPPS de forma colaborativa é imprescindível nos tempos atuais. O cálculo atuarial do RPPS toma como base o plano de benefícios e o plano de custeio, baseia-se exatamente no equilíbrio entre os dois pilares mencionados:

- **Plano de Benefícios (O Passivo):** Define quem receberá, quando receberá e qual será o valor das aposentadorias e pensões. Isso gera a "obrigação futura" (o passivo atuarial) que o fundo precisará pagar.
- **Plano de Custeio (O Ativo/Financiamento):** Determina as fontes de receita (alíquotas de contribuição dos servidores e do ente público, aportes e rendimentos de investimentos) necessárias para garantir que haverá dinheiro suficiente para cobrir esse passivo ao longo do tempo.

Quadro 1 – Evolução dos modelos de Administração Pública e seus reflexos nos RPPS					
Critério de comparação	**Patrimonialista**	**Burocrático**	**Gerencial**	**Governança Pública**	**Governança Colaborativa**
Período aproximado	Até 1930	1930–1995	A partir de 1995	Anos 2000/2010 em diante	Abordagem contemporânea
Traço central	Baixa separação entre interesses públicos e privados.	Legalidade, impessoalidade, hierarquia e padronização.	Eficiência, planejamento, resultados e indicadores.	Liderança, estratégia, controle, riscos, transparência e accountability.	Coordenação entre múltiplos atores para objetivos públicos comuns.
Reflexo nos RPPS	Benefícios funcionais e custeio pelo Tesouro, sem estrutura previdenciária moderna.	Consolidação do regime jurídico do servidor e constitucionalização dos parâmetros previdenciários.	Profissionalização da gestão e crescente preocupação com financiamento e equilíbrio financeiro e atuarial.	Controles internos, gestão de riscos, planejamento, transparência e certificação institucional.	Integração entre ente, RPPS, advocacia, gestão de pessoas, conselhos, órgãos de controle, reguladores e segurados.

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (1995), Tribunal de Contas da União (2020), Ansell e Gash (2008), Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), Brasil (1998) e Ministério da Previdência Social (2026).

Toda vez que há uma alteração no plano de benefícios definido pelo RPPS por fatores externos tal como uma PEC que venha a estender direitos que previamente não estavam pactuados, decisão judicial que pode ser individual ou coletiva ou alteração de uma lei concedendo um benefícios aos segurados, como uma restruturação de carreira sem a definição da fonte orçamentária para cobrir o déficit gerando ao plano de custeio, sendo a consequência desses atos é o aumento do déficit atuarial e impacto financeiro que por vezes para dar conta do compromisso atual do RPPS este tem que descapitalizar o patrimônio para cumprir a obrigação do pagamento dos benefícios. Como é sabido o plano de custeio é feito por Lei do ente. Assim, de forma a manter o plano de custeio do RPPS de acordo com o planejado para atingir o equilíbrio é necessário que a decisão não seja unilateral e que a solução seja pensada de forma coletiva envolvendo o ente que financia o déficit, a Secretaria de Gestão de Pessoas que vai executar a política salarial, o RPPS, o servidor por meio dos seus representantes de classe, os conselhos, representantes políticos, advogados e demais atores envolvidos.

Essa forma de olhar a gestão encontra fundamento na governança colaborativa. Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) ampliam essa compreensão ao tratar a governança colaborativa de forma mais abrangente, envolvendo processos e estruturas de decisão que ultrapassam as fronteiras de um único órgão e aproximam diferentes instituições e atores para alcançar um objetivo público comum.

Essa ideia se aplica diretamente aos RPPS. Cada ator tem competências e conhecimentos diferentes e, quando esses conhecimentos são compartilhados, a decisão tende a ser mais completa. É nesse ponto que a capacitação deixa de ser apenas individual e passa a ter uma dimensão institucional e colaborativa.

A existência de múltiplos atores também pode gerar fragmentação, interpretações contraditórias, retrabalho e insegurança quando não há mecanismos adequados de coordenação. Por outro lado, a cooperação institucional permite construir uma linguagem comum, compartilhar informações e compreender os limites e responsabilidades de cada participante.

Essa atuação colaborativa não significa que todos tenham a mesma função ou que deixem de exercer suas competências. O órgão de controle continua exercendo o controle, a advocacia atua dentro da sua competência jurídica, o gestor decide e responde pelas decisões administrativas e os conselhos exercem suas atribuições de deliberação e fiscalização. A colaboração está justamente em permitir que esses diferentes olhares e conhecimentos sejam compartilhados antes da tomada de decisão, sem retirar a independência e a responsabilidade de cada ator.

Uma experiência prática dessa construção pode ser observada no Município de Curitiba por meio do Colabora.cwb, programa coordenado pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) e desenvolvido em parceria com a consultoria CollabSoul. A iniciativa trabalhou inicialmente a capacitação e o desenvolvimento das lideranças municipais por meio de trilhas de aprendizagem voltadas à colaboração, integração e cuidado com as pessoas. Paralelamente, foram constituídas Câmaras de Governança, formadas por gestores de diferentes áreas da Administração, para enfrentar problemas que não poderiam ser solucionados de forma isolada por uma única secretaria ou órgão.

Dentro das Câmaras, os gestores estabelecem o foco a ser tratado, analisam as interdependências entre as áreas envolvidas, efetuam o diagnóstico e constroem um plano de ação que passa para a etapa de implementação. O que chama atenção nessa experiência é justamente a relação entre capacitação e prática de governança: o conhecimento desenvolvido nas trilhas é levado para problemas reais da Administração, fazendo com que o gestor deixe de olhar apenas para a competência do seu próprio órgão e passe a construir a solução de forma integrada.

Após os resultados da implantação inicial, em abril de 2026 o Município anunciou a adoção permanente do modelo de gestão participativa desenvolvido pelo Colabora.cwb. A experiência demonstra, na prática, que a capacitação pode ultrapassar a transmissão individual de conhecimento e modificar a própria forma como a Administração enfrenta problemas complexos, transformando aprendizagem em capacidade institucional.

Outro exemplo que podemos citar é a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR, que vem, por meio dos seus sistemas fiscalizatórios, integrando sua competência constitucional fiscalizatória com um olhar colaborativo. O Tribunal passou a disponibilizar aos RPPS as validações e inconsistências identificadas pelo seu sistema de análise automatizada. Assim, antes do RPPS concluir o envio do conjunto de dados e documentos relativos ao benefício previdenciário pelo SIAP, ao consultar as pendências, o próprio sistema já aponta a existência de possíveis inconsistências (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2026).

Cabe ao RPPS analisar se o apontamento é válido e, nesse caso, promover de imediato a correção. Se houver discordância, o RPPS pode apresentar a respectiva justificativa. Essa medida é positiva tanto para o Tribunal quanto para os RPPS, pois possibilita uma análise mais rápida e preventiva. O processo passa por validações automatizadas antes da análise humana, evitando que uma inconsistência seja identificada apenas posteriormente, com a geração de diligência e a necessidade de o ente realizar a correção.

Essa correção posterior pode ser mais complexa, principalmente quando envolve redução de valores, necessidade de apresentação de novos documentos ou alguma providência que interfira diretamente na vida do servidor. Com a identificação antecipada da inconsistência, o RPPS tem a oportunidade de analisar e, quando necessário, corrigir o dado antes do envio definitivo. Trata-se, portanto, de uma medida em que ambos os lados ganham: o Tribunal qualifica e torna mais célere sua fiscalização e o RPPS tem a possibilidade de corrigir previamente eventuais inconsistências e encaminhar um processo mais seguro.

O RPPS também ganha com a maior celeridade no registro dos benefícios, pois, uma vez registrado o ato pelo Tribunal de Contas, o RPPS tem condições de encaminhar o requerimento da compensação previdenciária, quando houver valores a serem compensados entre os regimes. Com isso, a melhoria do processo de fiscalização também pode antecipar o ingresso de recursos decorrentes da compensação previdenciária, contribuindo para o financiamento do próprio regime.

Aqui, mais uma vez, entra a necessidade de capacitação do servidor do RPPS de forma ampliada. As validações realizadas pelo Tribunal não utilizam apenas informações produzidas pelo próprio RPPS, mas também dados que têm origem em outras áreas do ente, especialmente na Gestão de Pessoas, como folha de pagamento, data de ingresso, cargo e informações funcionais. A gestão dessas informações não pertence exclusivamente ao RPPS. Por isso, para que uma inconsistência seja efetivamente compreendida e solucionada, é necessário que RPPS, Gestão de Pessoas e demais áreas envolvidas conversem e compartilhem informações, cada qual dentro de sua competência, mas buscando uma solução comum.

Esse exemplo demonstra, na prática, a governança colaborativa tratada neste trabalho. O Tribunal não deixa de exercer sua competência fiscalizatória, o RPPS continua responsável pela análise e encaminhamento do benefício e a Gestão de Pessoas permanece responsável pelos dados funcionais de sua competência. O que muda é a forma como esses atores se relacionam e utilizam as informações, permitindo que o controle também tenha uma atuação preventiva e que o conhecimento produzido a partir dele seja incorporado aos processos do RPPS.

É nesse ponto que a própria evolução dos modelos de gestão ajuda a compreender o problema. Uma gestão concentrada apenas na legalidade e no cumprimento formal das normas, característica do modelo burocrático, já não é suficiente para enfrentar a complexidade atual dos RPPS. O equilíbrio financeiro e atuarial exige planejamento, resultado e

acompanhamento, características da gestão gerencial, mas também controles, gestão de riscos e transparência, próprios da governança pública. E, quando uma decisão tomada fora do RPPS pode alterar o seu passivo, torna-se necessária a governança colaborativa, com a participação dos diferentes atores que produzem ou são afetados por essa decisão.

4. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E O PACTO INTERGERACIONAL

O pacto intergeracional da previdência envolve gerações passadas, atuais e futuras. Estamos falando do financiamento de benefícios por um longo período, inclusive de um passado em que muitos RPPS trabalhavam sob uma lógica de regime de caixa. Com a instituição do regime jurídico único e a expansão dos RPPS a partir da Constituição de 1988, esses regimes passaram a absorver um grupo expressivo de servidores ativos e, consequentemente, obrigações previdenciárias relacionadas também ao serviço passado, sem que, em muitos casos, tivessem sido constituídas reservas suficientes para fazer frente aos benefícios futuros.

Naquele momento, a proporção entre servidores ativos e aposentados era favorável, assim como a expectativa de sobrevida era menor. Esse cenário, combinado com a ausência de cálculo atuarial e de constituição de reservas, contribuiu para a situação atual de severo déficit atuarial em muitos regimes. Nogueira (2012), ao analisar fatores que contribuíram para o desequilíbrio dos RPPS, aponta justamente a "ausência de estudos atuariais para a definição das alíquotas de contribuição", além da elevada taxa de reposição dos benefícios e da falta de renovação do quadro de pessoal.

Não havia, naquele momento, uma preocupação efetiva com fatores que hoje são essenciais para a gestão previdenciária, como o aumento da longevidade, o ingresso de novos servidores e a taxa de reposição das gerações futuras, que diminuiria ao longo dos anos. A proporção entre servidores ativos e aposentados permitia que esse modelo se sustentasse naquele momento, mas sem uma visão de longo prazo sobre a constituição das reservas necessárias para fazer frente aos benefícios futuros.

Essa realidade começa a mudar de forma mais estruturada a partir de 1998, com a Lei n. 9.717/1998 e a EC n. 20/1998. A Lei n. 9.717/1998 passou a estabelecer normas gerais de contabilidade e atuária para os RPPS, com a realização de avaliações atuariais para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. A EC n. 20/1998, por sua vez, passou a prever expressamente o caráter contributivo do regime próprio e a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

A avaliação atuarial, nesse contexto, não pode ser vista apenas como uma obrigação anual do RPPS ou como um relatório técnico elaborado pelo atuário para demonstrar a existência de déficit ou superávit. Ela precisa ser compreendida como um instrumento de gestão, capaz de demonstrar não apenas quanto o RPPS tem hoje, mas principalmente quanto precisará para fazer frente aos benefícios ao longo dos anos e quais decisões precisam ser tomadas no presente. Como sintetiza Reinaldo (2026), "a avaliação atuarial é anual. A gestão atuarial é contínua".

Para isso, também é necessário compreender de onde vem o resultado apresentado na avaliação. O déficit atuarial não é um número isolado. Ele decorre dos dados cadastrais, das hipóteses utilizadas, das projeções de receitas e despesas, dos ativos garantidores e do plano de custeio. Uma falha em alguma dessas informações pode alterar todo o resultado. A própria avaliação atuarial considera dados como idade, remuneração, tempo de contribuição e dependentes, sendo que uma base cadastral incompleta ou inconsistente pode levar a uma projeção que não represente adequadamente a realidade do RPPS.

Aqui, mais uma vez, aparece a necessidade de uma atuação integrada. Muitos dos dados utilizados na avaliação atuarial não são produzidos e mantidos pela unidade gestora do RPPS, mas pelas áreas de Gestão de Pessoas do ente. Se o dado de remuneração, carreira, tempo de contribuição ou composição da massa não estiver correto, essa informação será levada para a avaliação atuarial e poderá produzir reflexos na projeção do passivo. Portanto, a qualidade da gestão atuarial também depende da qualidade das informações produzidas e compartilhadas entre os diferentes setores.

Essa visão também demonstra por que não podemos analisar a previdência apenas pela disponibilidade de recursos no presente. Como sintetiza Reinaldo (2026), "liquidez paga o mês. Solvência honra o conjunto. Resultado atuarial olha décadas". O fato de existirem recursos suficientes para pagar os benefícios atuais não significa que o regime tenha recursos suficientes para cumprir todas as obrigações assumidas ao longo dos anos. É justamente esse olhar de longo prazo que permite compreender o pacto intergeracional e a necessidade de que as decisões tomadas hoje considerem os seus reflexos sobre as gerações futuras.

Da mesma forma, decisões relacionadas à política de pessoal precisam ser analisadas também sob a perspectiva previdenciária. Concurso público, reajustes, alterações nos planos de carreira e incorporações podem alterar a folha de pagamento, as contribuições futuras, o valor dos benefícios e a própria composição da massa de segurados. A esses fatores também podem se somar alterações legislativas e decisões judiciais que

ampliem direitos ou produzam efeitos não previstos quando o plano de custeio foi estruturado. Embora muitas dessas decisões sejam tomadas fora da unidade gestora, seus efeitos podem repercutir diretamente no passivo atuarial do RPPS. A apresentação de Reinaldo (2026) chama atenção justamente para a necessidade de avaliação desses impactos e aponta como sinal de alerta a reestruturação de carreira sem estudo prévio de impacto atuarial.

Por isso, quando falamos em equilíbrio financeiro e atuarial, não basta olhar para o resultado final apresentado pelo atuário. É necessário compreender quais informações e decisões produziram aquele resultado e, principalmente, quais medidas precisam ser adotadas a partir dele. O equilíbrio do RPPS passa pela atuação da unidade gestora, mas também pelas decisões do ente, pela política de pessoal, pelo orçamento, pelos investimentos, pelos conselhos e pela qualidade das informações utilizadas na avaliação atuarial.

A partir daí, o olhar sobre o financiamento da previdência deixa de estar concentrado apenas na capacidade de pagar os benefícios presentes e passa a exigir uma visão de longo prazo sobre as obrigações previdenciárias. Embora já existissem normas regulamentando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, essas exigências e, principalmente, as medidas necessárias ao equacionamento dos déficits não foram implementadas de forma imediata. O reconhecimento do déficit por meio da avaliação atuarial não significava, por si só, que seriam imediatamente adotadas as medidas necessárias ao seu financiamento.

É justamente nesse ponto que o exemplo apresentado pela técnica Luciana Moura Reinaldo, do Ministério da Previdência, demonstra de forma clara o custo de adiar o equacionamento do déficit atuarial ou de criar um benefício sem previsão da fonte de custeio. Considerando um déficit de R$ 100 milhões, uma taxa real de 5% ao ano e um plano de amortização em prestações anuais constantes, se o equacionamento começar agora, em 35 anos, o custo será de aproximadamente R$ 6,1 milhões por ano. Se a decisão for adiada por cinco anos, restando 30 anos para o equacionamento, o custo passa para aproximadamente R$ 8,3 milhões por ano, representando 36% de esforço fiscal anual adicional apenas pela decisão de esperar.

O exemplo demonstra que o adiamento não preserva recursos, mas transfere um custo maior para a gestão seguinte. E esse custo pode ser mensurado antes mesmo de a decisão ser tomada. Isso reforça a importância de decisões responsáveis no presente, porque, quando falamos de previdência, cada decisão tomada hoje terá reflexos no financiamento do regime e nos benefícios das gerações futuras.

Aqui, novamente, a governança colaborativa ganha importância. Não basta que o RPPS identifique o déficit atuarial e apresente a necessidade de equacionamento, nem que o ente simplesmente aprove uma nova lei de financiamento alinhada ao cálculo atuarial, que representa o recorte de determinado momento. A busca pelo equilíbrio precisa ser acompanhado ao longo do tempo, pois as premissas, a composição da massa, os dados cadastrais e as próprias obrigações do regime podem sofrer alterações e modificar o resultado atuarial.

A decisão e o acompanhamento envolvem o ente responsável pelo financiamento, a gestão orçamentária e financeira, o RPPS, os conselhos, os servidores e outros atores que participam da construção dessa política nesse ponto o compromisso deve ser coletivo e não apenas de uma das partes. Não se trata, portanto, de uma decisão tomada uma única vez, mas de um compromisso que precisa ser acompanhado e revisto ao longo do tempo. O adiamento de uma decisão no presente, ou a ausência de acompanhamento das medidas já adotadas, pode significar a transferência de um esforço maior para outra gestão e para as gerações seguintes.

5. CAPACITAÇÃO PERMANENTE E GESTÃO DO CONHECIMENTO COMO CAPACIDADE INSTITUCIONAL

O gestor previdenciário atua em ambiente que exige competências jurídicas, administrativas, gerenciais, analíticas e relacionais. Não basta conhecer a legislação; é necessário compreender como a norma repercute sobre processos, riscos, dados, controles e resultados.

Essa necessidade de capacitação se torna ainda mais relevante quando consideramos a própria complexidade da gestão de um RPPS. O gestor não atua sobre uma única área de conhecimento. No seu dia a dia, precisa compreender questões relacionadas à concessão de benefícios, regras de aposentadoria e pensão, cálculo atuarial, plano de custeio, investimentos, orçamento, contabilidade, compensação previdenciária, gestão de pessoas, controles internos, tecnologia, proteção de dados, transparência, direito administrativo, atendimento ao segurado e prestação de contas aos órgãos de fiscalização.

Isso não significa que o gestor tenha que substituir o atuário, o contador, o advogado ou o profissional de investimentos. Cada área exige conhecimento técnico específico. O que se exige do gestor é capacidade para compreender como essas diferentes áreas se relacionam, fazer as perguntas corretas, identificar riscos, instrumentalizar a equipe e avaliar os impactos das decisões sobre o RPPS. Essa característica multidisciplinar

aparece inclusive no Manual de Certificação, que considera como áreas de atuação do RPPS a administrativa, arrecadação, atendimento, atuarial, benefícios, compensação previdenciária, financeira, investimentos, jurídica e tecnologia da informação.

O Pró-Gestão RPPS coloca a Educação Previdenciária entre suas dimensões estruturantes. A educação previdenciária tem como foco a realização de ações de capacitação, palestras, oficinas e eventos voltados à compreensão do funcionamento do RPPS, dos direitos e deveres dos segurados e da sustentabilidade previdenciária.

A capacitação, portanto, não aparece de forma isolada dentro do modelo de governança. Ela está relacionada à necessidade de preparar dirigentes, servidores, conselheiros e demais profissionais para o exercício de suas atribuições e para a compreensão dos riscos envolvidos na gestão previdenciária.

A Lei n. 13.846/2019 introduziu na Lei n. 9.717/1998 o art. 8º-B, estabelecendo requisitos mínimos para os dirigentes das unidades gestoras dos RPPS e estendendo parte dessas exigências aos membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal e do Comitê de Investimentos:

> Art. 8º-B. Os dirigentes da unidade gestora do regime próprio de previdência social deverão atender aos seguintes requisitos mínimos:
>
> I – não ter sofrido condenação criminal ou incidido em alguma das demais situações de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, observados os critérios e prazos previstos na referida Lei Complementar;
>
> II – possuir certificação e habilitação comprovadas, nos termos definidos em parâmetros gerais;
>
> III – possuir comprovada experiência no exercício de atividade nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria;
>
> IV – ter formação superior.
>
> Parágrafo único. Os requisitos a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo aplicam-se aos membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos da unidade gestora do regime próprio de previdência social (Brasil, 1998).

O artigo passa a exigir, além de critérios como formação superior e comprovada experiência em atividades relacionadas ao RPPS, a certificação profissional para o exercício de funções estratégicas dentro do regime. Essa exigência alcança dirigentes, conselheiros e profissionais ligados

à gestão dos investimentos, observadas as regras aplicáveis a cada função. A certificação busca assegurar um conhecimento mínimo para o exercício dessas atribuições e integra os critérios analisados para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Caso o RPPS não cumpra os requisitos exigidos, poderá haver impedimento à emissão do CRP, produzindo consequências que ultrapassam a própria unidade gestora e alcançam o ente federativo, inclusive quanto ao recebimento de transferências voluntárias da União, o que pode impactar a execução de outras políticas públicas municipais e Estaduais, considerando que alguns entes municipais vivem basicamente dos repasses federais.

O conteúdo exigido nas certificações segue regras relacionadas às funções exercidas e aos níveis de certificação básica, intermediaria e avançada, considerando também o porte do RPPS, que pode ser classificado como pequeno, médio ou grande porte.

O Manual de Certificação dos Profissionais dos RPPS estabelece que a certificação dos dirigentes da unidade gestora, dos membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, do responsável pela gestão das aplicações dos recursos e dos membros do Comitê de Investimentos integra as medidas voltadas ao aperfeiçoamento da qualificação técnica e à profissionalização da gestão dos RPPS.

Nesse sentido, existe uma relação direta entre capacitação, certificação profissional e certificação institucional. De um lado, a legislação passou a exigir a certificação dos profissionais que exercem funções estratégicas. De outro, o Pró-Gestão busca elevar a capacidade institucional do próprio RPPS. São movimentos que se complementam: não basta criar estruturas de governança, controles, comitês e processos se as pessoas que participam dessas estruturas não estiverem preparadas para compreender as informações e tomar decisões.

O Manual de Certificação deixa isso bastante evidente ao definir atribuições distintas para cada ator. O Conselho Deliberativo participa das políticas e diretrizes estratégicas e acompanha atos normativos com reflexos nos ativos e passivos; o Conselho Fiscal acompanha a gestão econômico-financeira, a avaliação atuarial e o plano de custeio; e o Comitê de Investimentos participa das decisões sobre alocação dos recursos, considerando cenário econômico, fluxo de caixa, horizonte dos investimentos e diferentes tipos de riscos.

Por isso, a capacitação não pode ficar concentrada apenas no dirigente do RPPS. Se a governança é compartilhada, o conhecimento também precisa ser. Conselheiros precisam estar preparados para exercer efetivamente sua função de deliberação e fiscalização; membros do Comitê de

Investimentos precisam compreender os riscos das decisões de alocação; servidores precisam dominar os processos sob sua responsabilidade; e os gestores precisam ter uma visão integrada dessas diferentes áreas.

A capacitação das pessoas é o primeiro nível a ser alcançado por um RPPS. Porém, institucionalizar o conhecimento é o nível mais elevado da aprendizagem organizacional. O conhecimento adquirido precisa ser compartilhado, incorporado aos procedimentos, utilizado na revisão de fluxos e transmitido aos demais profissionais. Essa compreensão se aproxima da literatura de gestão do conhecimento, que destaca a transformação do conhecimento individual em conhecimento organizacional (Nonaka; Takeuchi, 1997).

A capacitação também deve ser vinculada às necessidades reais da instituição. O processo de gestão do conhecimento vem ao encontro da efetivação da capacitação de forma institucional. Em vez de perguntar apenas quais cursos podem ser oferecidos ou quais são de interesse do servidor, cabe à organização identificar quais competências são necessárias serem desenvolvidas para enfrentar seus principais riscos e desafios.

A certificação profissional estabelece um conhecimento mínimo necessário para o exercício de determinadas funções, mas não pode ser vista como o ponto final da capacitação. Ela é apenas o início desse processo de capacitação continuada. A própria sistemática de renovação da certificação prevê mecanismos relacionados à continuidade da qualificação profissional, permitindo que o conhecimento seja atualizado ao longo do exercício da função.

A própria complexidade e a constante alteração das normas que envolvem os RPPS exigem atualização permanente. Mais importante do que ter profissionais certificados é transformar o conhecimento desses profissionais em conhecimento da instituição. A saída de um dirigente, conselheiro ou servidor não pode significar que o RPPS tenha que começar novamente o processo de aprendizagem.

Um dos maiores desafios estratégicos e riscos operacionais da gestão do conhecimento está justamente na concentração de determinadas atividades em um único servidor ou gestor. Em estruturas altamente especializadas como os RPPS, a saída de um profissional pode representar a perda de um conhecimento construído durante anos. Por isso, capacitar também significa compartilhar.

A definição de fluxos, a manualização dos processos, o registro das decisões e entendimentos, a elaboração de pareceres normativos e instruções normativas e a formação de mais de um profissional para

determinada atividade contribuem para que o conhecimento permaneça na instituição e não apenas com as pessoas que, naquele momento, exercem determinada função. Isso é especialmente importante porque a história da instituição importa e precisa ser compartilhada e preservada. Por vezes, a justificativa de uma decisão tomada em determinado momento permanece apenas na memória de um servidor. Anos depois, essa decisão pode ser objeto de fiscalização, auditoria ou precisar ser novamente analisada, e os profissionais que estiverem atuando naquele momento podem não conhecer as razões que levaram àquela escolha.

Por isso, tão importante quanto tomar uma decisão é registrar por que ela foi tomada, quais informações foram consideradas, quais evidências a sustentaram e quais atores participaram da sua construção. A rastreabilidade permite preservar a memória institucional e demonstrar o contexto e os fundamentos considerados naquele momento, inclusive perante os órgãos de controle.

Essa forma de atuação também contribui para uma gestão baseada em evidências, em que as decisões não decorrem apenas da experiência individual ou da percepção do gestor, mas são construídas a partir de dados, informações, estudos técnicos, pareceres, indicadores, riscos identificados e resultados já observados pela instituição. A experiência profissional continua sendo importante, mas passa a dialogar com elementos objetivos que fundamentam e dão maior segurança à tomada de decisão.

É nesse sentido que a gestão do conhecimento também se relaciona com o capital intelectual da instituição. O conhecimento, a experiência acumulada, os dados, as soluções construídas ao longo do tempo e a própria história dos processos constituem um patrimônio do RPPS. Quando esse conhecimento está concentrado apenas nas pessoas, a instituição fica vulnerável à sua perda. Quando é compartilhado, documentado e incorporado aos processos, passa a integrar a capacidade institucional e também pode servir de evidência para decisões futuras. (Davenport; Prusak, 1998).

Por isso, é importante desenvolver uma cultura de governança junto aos colaboradores, em que registrar, compartilhar informações e garantir a rastreabilidade das tomadas de decisão não sejam vistos apenas como uma exigência de controle, mas como parte da própria forma de gestão do RPPS. A instituição deixa de depender exclusivamente da memória das pessoas e passa a construir uma memória organizacional que permite aprender com suas próprias experiências e tomar decisões cada vez mais qualificadas e baseadas em evidências.

Outro desafio importante está na necessidade de fazer com que a capacitação e a cultura de governança ultrapassem os ciclos políticos de

gestão, que se renovam, em regra, a cada quatro anos. A política previdenciária, no entanto, não pode ser tratada como uma política de governo limitada ao período de uma determinada gestão. Estamos falando de uma política pública de longo prazo, cujas decisões produzem reflexos por décadas e alcançam diferentes gerações de servidores.

Por isso, é fundamental que o conhecimento previdenciário seja internalizado pelos servidores que permanecem na instituição e que conhecem sua história, seus processos e os fundamentos das decisões tomadas ao longo do tempo. Isso não significa afastar a responsabilidade dos dirigentes, mas reconhecer que a continuidade da política previdenciária também depende da existência de uma estrutura técnica capaz de preservar e compartilhar o conhecimento já construído.

Nesse sentido, a capacitação permanente também contribui para consolidar uma identidade institucional do RPPS. Mais do que cumprir metas, certificações ou exigências de controle, é necessário que os profissionais compreendam qual é a razão de existir da instituição. A missão do RPPS é assegurar a proteção previdenciária dos seus segurados e dependentes, e para que essa missão seja efetivamente cumprida é necessário desenvolver ações de governança, controles, equilíbrio financeiro e atuarial, gestão dos investimentos, certificação e capacitação. Todos esses instrumentos devem estar voltados para uma finalidade comum: garantir a sustentabilidade do regime e a efetivação dos direitos previdenciários.

Quando essa compreensão é incorporada pelos servidores e passa a fazer parte da cultura da instituição, a política previdenciária deixa de depender exclusivamente da visão de uma determinada gestão. Os dirigentes mudam, os ciclos políticos se encerram, mas a missão institucional do RPPS permanece. Cada nova gestão pode avançar a partir do que já foi construído, avaliando o que precisa ser mantido, revisto ou aperfeiçoado.

A governança também precisa ser compreendida como um processo contínuo de aprendizagem e aperfeiçoamento. Nesse ponto, podemos fazer uma aproximação com o conceito japonês de *Kaizen*, relacionado à melhoria contínua. A ideia parte do entendimento de que os processos não estão definitivamente prontos e que a organização precisa ter capacidade para observar sua própria atuação, identificar problemas, aprender com a experiência e promover melhorias de forma permanente (IMAI, 1986).

Essa lógica se aproxima do que se busca na gestão dos RPPS. Manualizar um processo, estabelecer um fluxo ou editar uma norma não significa que aquele processo não possa mais ser revisto. Ao contrário, a experiência prática, as alterações normativas, os apontamentos dos órgãos de controle, os resultados alcançados e os próprios problemas

identificados durante a execução precisam retornar para a gestão como informação para uma nova tomada de decisão. A governança, portanto, não termina quando o processo é estruturado; ela exige acompanhamento, aprendizado e melhoria contínua.

A experiência do Colabora.cwb também ajuda a visualizar esse movimento. Primeiro são desenvolvidas competências relacionadas à liderança e à colaboração; depois esse conhecimento é colocado em prática nas Câmaras de Governança para enfrentar problemas reais; e os resultados retornam para a Administração na forma de processos, planos de ação, manuais, indicadores e novas formas de trabalho. É nesse movimento que a capacitação deixa de ser uma ação pontual e passa a contribuir para a aprendizagem e a capacidade institucional.

A capacitação permanente também não pressupõe que todos os profissionais tenham que dominar tecnicamente todas as áreas do RPPS. O dirigente não precisa realizar o cálculo atuarial, assim como o conselheiro não precisa elaborar uma política de investimentos ou interpretar sozinho uma questão jurídica complexa. Mas precisam ter conhecimento suficiente para compreender as informações que lhes são apresentadas, questionar, identificar riscos e participar de forma qualificada da decisão. Capacitar, nesse sentido, não é formar especialistas em todas as áreas, mas preparar os diferentes atores para exercerem de forma efetiva as responsabilidades que lhes foram atribuídas.

Como exemplo, o IPMC promove anualmente dois seminários, um voltado à área previdenciária e outro à área de investimentos, nos quais são discutidos temas atuais com o objetivo de capacitar não apenas os servidores do Instituto, mas também servidores de outras áreas do Município e membros dos colegiados. A iniciativa busca ampliar o conhecimento previdenciário para além da unidade gestora, visando à melhoria da governança e da transparência das ações do RPPS.

Outro exemplo está relacionado à própria organização dos processos previdenciários. A partir do Pró-Gestão, a Diretoria de Previdência do IPMC passou a trabalhar com processos previdenciários com fluxos definidos e manualizados. A equipe acompanha o andamento desses processos e, quando identifica um problema, reúne os diferentes atores envolvidos no fluxo para analisar a situação. Dessa análise pode resultar apenas uma correção do fluxo, mas também a necessidade de um parecer normativo ou da criação de uma instrução normativa.

Recentemente, essa forma de atuação foi utilizada em um processo de aposentadoria da pessoa com deficiência. O servidor havia solicitado

o reconhecimento do direito e realizado avaliação biopsicossocial, mas, naquele momento, ainda não tinha o tempo necessário para a aposentadoria. Passados dois anos, retornou ao RPPS e requereu novamente o benefício. Foi aberto novo processo e realizada nova avaliação, sendo que o enquadramento da deficiência, anteriormente considerado moderado, passou a ser classificado como leve.

Diante da situação, reuniram-se a Diretoria de Previdência, a Assessoria Previdenciária, a área de Concessão de Benefícios, o setor de Perícia Médica do Município e o Serviço Social do IPMC, responsáveis pelas diferentes etapas do processo. A partir da análise conjunta, concluiu-se que a segunda avaliação deveria alcançar apenas o período posterior à primeira avaliação, preservando-se o enquadramento já realizado em relação ao período anterior. Também foi discutida a necessidade de estabelecimento de uma junta médica para análise de eventuais recursos e identificada a ausência de norma interna definindo um período mínimo de validade da avaliação biopsicossocial.

A situação concreta, portanto, não resultou apenas na solução daquele processo individual. O problema identificado permitiu revisar o fluxo, alinhar o entendimento entre as diferentes áreas e identificar a necessidade de normatização para os casos futuros. A partir da situação enfrentada, definiu-se a realização de nova avaliação referente ao segundo período e a abertura de procedimento com vias de normatizar as questões levantadas por meio de instrução normativa.

É nesse momento que a capacitação deixa de ser apenas conhecimento individual e passa a constituir capacidade institucional. A instituição aprende com a situação concreta, compartilha o conhecimento entre os diferentes atores, revê seus processos e registra a solução para que aquele conhecimento possa ser utilizado nas decisões futuras.

6. A CAPACITAÇÃO DA ADVOCACIA E A ATUAÇÃO JURÍDICA PREVENTIVA NOS RPPS

A alta complexidade da gestão previdenciária tratada ao longo deste trabalho também exige um olhar específico para a atuação da advocacia. Assim como o gestor do RPPS não precisa substituir o atuário, o contador ou o profissional de investimentos, o advogado não precisa dominar tecnicamente todas essas áreas. Entretanto, para interpretar e aplicar corretamente a norma previdenciária, precisa compreender como sua manifestação jurídica pode repercutir nos processos, nos benefícios, no plano de custeio e no passivo atuarial do regime.

O Direito Previdenciário aplicado aos servidores públicos se tornou cada vez mais especializado. A coexistência de regras permanentes, regras de transição, direitos adquiridos, diferentes formas de cálculo e reajuste, regras locais editadas após a EC n. 103/2019 e decisões dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas exige atualização permanente dos profissionais que atuam na matéria.

Nesse cenário, a atuação da advocacia não deve ficar restrita à análise dos processos quando o conflito já está instalado. A capacitação permite uma atuação jurídica também preventiva, participando da construção de soluções administrativas e da interpretação das normas, mas também orientando o segurado no planejamento previdenciário e na formulação de requerimentos relacionados a direitos como abono de permanência, aposentadoria, pensão por morte, isenção de imposto de renda, incorporação de tempo de contribuição, solicitação de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), entre outras demandas administrativas.

6.1 A especialização do advogado que atua nos RPPS

Para atuar em RPPS, é necessário conhecer e acompanhar o entendimento dos Tribunais Superiores, bem como dos Tribunais Federais e Estaduais da região em que o profissional atua. Também é importante acompanhar as normas, orientações e consultas públicas do Ministério da Previdência Social relacionadas aos RPPS.

O próprio Ministério disponibiliza uma quantidade expressiva de informações que podem auxiliar o profissional. Na área destinada aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) é possível acompanhar normas, orientações, manuais e informações relacionadas à gestão dos regimes. Também é possível consultar entendimentos e orientações por meio do GESCON e acessar informações atuariais, de investimentos e outras obrigações dos RPPS nas consultas públicas do CADPREV.

Até a edição da EC n. 103/2019, os requisitos constitucionais de aposentadoria eram uniformes entre os servidores das diferentes esferas federativas, variando apenas a base de cálculo a ser adotada pelo cálculo da última remuneração ou média de acordo com a Lei local. Com a reforma, entretanto, houve uma ampliação do espaço normativo dos entes subnacionais para estabelecer suas próprias regras de aposentadoria e pensão, o que passou a exigir do advogado conhecimento ainda mais específico da legislação do RPPS em que atua.

Essa mudança aumentou a complexidade da advocacia previdenciária voltada ao servidor público. Já não basta conhecer a Constituição

Federal e as Emendas Constitucionais anteriores. É necessário conhecer a legislação local, suas regras permanentes e de transição, regras do RGPS, além das normas relacionadas à vida funcional do servidor.

O exercício da advocacia previdenciária também exige, portanto, conhecimento de Direito Administrativo e da área de gestão de pessoas. Cada ente público tem sua própria organização e fluxos processuais. De forma geral, as questões relacionadas à vida funcional do servidor enquanto ativo são tratadas pela área de Gestão de Pessoas, enquanto o RPPS assume as atribuições relacionadas à concessão e manutenção dos benefícios previdenciários. Mesmo essa divisão pode variar entre os entes, pois em alguns casos o processo de aposentadoria é iniciado pela área de Gestão de Pessoas e, em outros, diretamente pelo RPPS.

Por isso, também é importante que o advogado conheça as leis que garantem os direitos funcionais do servidor, os planos de carreira e os respectivos editais e procedimentos. Esse conhecimento pode evitar prejuízos ao segurado, como o requerimento de uma aposentadoria antes do cumprimento de um adicional por tempo de serviço ou antes da efetivação de um procedimento de evolução na carreira que somente poderia ocorrer enquanto o servidor permanecesse em atividade.

Grande parte dessas informações é pública e pode ser pesquisada previamente. Conhecer onde requerer cada processo, quais documentos são necessários e qual o fluxo administrativo aplicável também integra a atuação previdenciária preventiva, evitando retrabalho e situações que somente serão identificadas ao final do processo.

6.2 Capacitação, jurisprudência e estratégia jurídica

Também é importante que os advogados compreendam a jurisprudência aplicável e, especialmente, o entendimento predominante dos Tribunais aos quais determinada demanda será submetida. A judicialização de uma questão previdenciária precisa considerar não apenas a existência de uma tese jurídica, mas também os efeitos concretos que aquela estratégia poderá produzir na vida do servidor.

Um caso concreto ajuda a demonstrar essa necessidade. Em uma obrigação de fazer relacionada à aposentadoria de uma servidora, foi proferida decisão judicial favorável. O RPPS, quando intimado e considerando o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de cumprimento provisório de obrigação de fazer contra a Administração Pública, especialmente o RE n. 573.872/RS (Tema 45 da repercussão geral), deu cumprimento à decisão.

Entretanto, diante dos efeitos concretos da aposentadoria, especialmente quanto à forma de cálculo dos proventos e à ausência de paridade, a servidora deixou de ter interesse na concessão do benefício naquelas condições. A aposentadoria representava uma redução expressiva de seus proventos.

A situação exigiu novo retorno ao Poder Judiciário para requerer a renúncia ao benefício. A decisão posterior determinou a revogação da aposentadoria e o consequente retorno da servidora à atividade. Contudo, entre a concessão e a reversão da situação havia transcorrido período superior a um ano, durante o qual a servidora permaneceu aposentada e recebeu proventos calculados pela média salarial, deixando ainda questões administrativas a serem solucionadas em relação a esse período.

O exemplo demonstra que uma decisão juridicamente possível pode produzir consequências administrativas e previdenciárias que precisam ser consideradas na definição da estratégia adotada. A capacitação do profissional permite ampliar esse olhar. Não basta conhecer a tese jurídica ou o precedente judicial isoladamente ou de outra região; é necessário compreender o benefício que será produzido, sua forma de cálculo, os efeitos funcionais e previdenciários e, principalmente, o objetivo que o segurado pretende alcançar.

6.3 A advocacia como parte da governança colaborativa

Essa atuação preventiva ganha ainda mais importância quando pensamos que uma interpretação jurídica pode produzir efeitos que ultrapassam um processo individual. O reconhecimento de determinada verba na base de cálculo, a aplicação da paridade, a interpretação de uma regra de transição ou o reconhecimento de determinado direito pode se repetir para diversos segurados e produzir reflexos no passivo atuarial. Por isso, a análise jurídica também precisa dialogar com a gestão previdenciária e compreender os efeitos da decisão que está sendo construída.

Isso não significa subordinar a interpretação jurídica ao resultado financeiro ou atuarial. O direito do segurado, quando existente, deve ser reconhecido. O que se defende é que a decisão seja tomada com conhecimento de todos os seus efeitos e que, quando houver impacto sobre o regime, os diferentes atores responsáveis sejam chamados a adotar as providências necessárias.

É também nesse espaço que a governança colaborativa se manifesta. RPPS, advocacia, Gestão de Pessoas, atuário, controle interno e demais áreas podem ter informações diferentes sobre o mesmo problema.

A construção conjunta permite que o advogado conheça os aspectos técnicos necessários para a análise jurídica, sem retirar sua independência, ao mesmo tempo em que permite aos demais profissionais compreender os limites e fundamentos jurídicos da decisão.

A atuação jurídica preventiva também pode evitar judicializações desnecessárias. Quando existe espaço jurídico para reconhecer administrativamente um direito e a Administração tem elementos suficientes para fazê-lo com segurança, não parece razoável obrigar o segurado a recorrer ao Poder Judiciário apenas para obter um direito que poderia ter sido efetivado pelo próprio RPPS.

A judicialização deve permanecer como instrumento de proteção do direito quando necessária, mas não pode substituir a capacidade da Administração de interpretar a norma, corrigir seus próprios processos e reconhecer administrativamente os direitos dos segurados. Para isso, entretanto, é indispensável contar com profissionais capacitados, capazes de acompanhar a evolução normativa e jurisprudencial, compreender as especificidades dos RPPS e, principalmente, avaliar os efeitos concretos das soluções jurídicas propostas.

Nesse contexto, a capacitação também permite que a advocacia exerça uma função de integração entre o direito e as diferentes áreas técnicas envolvidas na gestão previdenciária. O advogado precisa compreender as informações da Gestão de Pessoas, conhecer o fluxo do benefício e dialogar com os gestores para que possa traduzir esses elementos para a análise jurídica. Da mesma forma, precisa ser capaz de traduzir o entendimento jurídico para os demais atores de forma que todos compreendam os limites, riscos e possibilidades existentes. A qualidade da decisão depende não apenas da existência de conhecimentos especializados, mas da capacidade de fazer com que esses conhecimentos conversem entre si.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho buscamos demonstrar que a gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social se tornou cada vez mais complexa e não pode mais ser analisada apenas sob o olhar do cumprimento da legislação ou da concessão do benefício previdenciário. O RPPS envolve diferentes áreas de conhecimento e decisões que produzem efeitos jurídicos, administrativos, financeiros e atuariais de longo prazo.

Nesse cenário, a governança colaborativa ganha especial importância. A unidade gestora não decide sozinha todas as questões que interferem no equilíbrio e na sustentabilidade do regime. Alterações nas

carreiras, remunerações, criação ou ampliação de direitos, decisões judiciais, políticas de pessoal, definição do plano de custeio e medidas de equacionamento podem ser tomadas fora do RPPS, mas produzir reflexos diretos sobre o passivo atuarial.

Por isso, não basta que o RPPS faça a sua parte de forma isolada. A sustentabilidade previdenciária depende da capacidade de integrar ente, unidade gestora, gestão de pessoas, advocacia, atuário, conselhos, órgãos de controle e segurados, respeitadas as competências de cada um, mas compartilhando informações e conhecimentos necessários para uma decisão mais qualificada.

Essa responsabilidade se torna ainda mais relevante quando consideramos o pacto intergeracional da previdência. As decisões tomadas no presente podem produzir efeitos por décadas e transferir custos para futuras gestões e gerações. O equilíbrio financeiro e atuarial, portanto, não deve ser visto como uma fotografia produzida pela avaliação atuarial, mas como um processo que exige acompanhamento e decisões contínuas.

Nesse contexto, a capacitação permanente deixa de ser apenas uma exigência normativa ou requisito para certificação. A certificação profissional estabelece um conhecimento mínimo, mas a complexidade e as constantes alterações que envolvem os RPPS exigem atualização permanente. Mais importante do que ter profissionais individualmente capacitados é transformar esse conhecimento em capacidade institucional.

A gestão do conhecimento assume papel importante nesse processo. A definição de fluxos, manualização dos processos, registro das decisões, pareceres normativos, instruções normativas e compartilhamento das experiências contribuem para preservar o capital intelectual e a memória da instituição. A rastreabilidade também permite compreender por que determinada decisão foi tomada e quais evidências a sustentaram, qualificando decisões futuras.

A advocacia previdenciária também integra esse processo. Uma atuação jurídica especializada e preventiva, conectada às demais áreas da gestão, pode contribuir para decisões administrativas mais seguras, reconhecimento de direitos e prevenção de conflitos. A judicialização permanece como importante instrumento de proteção do direito, mas não deve substituir a capacidade da Administração de interpretar a norma e efetivar administrativamente os direitos quando presentes os requisitos legais.

Assim, a capacitação permanente, quando articulada à governança colaborativa, à gestão do conhecimento e à atuação jurídica preventiva, ultrapassa o desenvolvimento individual e passa a integrar a própria

capacidade institucional do RPPS. Em um sistema baseado em um pacto intergeracional, no qual uma decisão tomada hoje pode produzir reflexos por décadas, conhecimento, governança e colaboração tornam-se instrumentos para a sustentabilidade do regime e para a efetivação do direito previdenciário do servidor público.

REFERÊNCIAS

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. DOI: 10.1093/jopart/mum032.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019.* Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998.* Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003.* Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. *Lei n. 13.846, de 18 de junho de 2019*. Institui 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, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998*. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. Presidência da República. *Câmara da Reforma do Estado*. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 573.872/RS*. Tema 45 da repercussão geral. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgamento em 24 maio 2017. DJe, 11 set. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança organizacional*: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.

CURITIBA. *Decreto Municipal n. 2.288, de 28 de outubro de 2025*. Institui o Programa Permanente de Educação Previdenciária no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba – IPMC. Curitiba, 2025.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. *Câmaras de governança do Colabora.cwb vão modernizar programas da Prefeitura*. Curitiba, 7 nov. 2025. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/camaras-de-governanca-do-colaboracwb-vao-modernizar-programas-da-prefeitura/80372. Acesso em: 20 ago. 2026.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. *IPMC lança Programa de Educação Previdenciária para servidores ativos e aposentados*. Curitiba, 28 out. 2025. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/ipmc-lanca-programa-de-educacao-previdenciaria-para-servidores--ativos-e-aposentados/80174. Acesso em: 20 ago. 2026.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. *Prefeitura adota de forma permanente modelo de gestão participativa do Colabora.cwb*. Curitiba, 23 abr. 2026. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura-adota-de-forma-permanente-modelo-de-gestao-participativa-do-colaboracwb/82732. Acesso em: 20 ago. 2026.

DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. *Working knowledge:* how organizations manage what they know. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory,* Oxford, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012. DOI: 10.1093/jopart/mur011.

IMAI, Masaaki. *Kaizen*: the key to Japan's competitive success. New York: McGraw-Hill, 1986.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, Brasília, n. 130, p. 42-53, 2014.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Manual da Certificação dos Profissionais dos Regimes Próprios de Previdência Social – CP RPPS*: versão 2.0 – 2026. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2026.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Manual do Pró-Gestão RPPS:* versão 4.1 – 2026. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2026.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS*: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2012. (Coleção Previdência Social, Série Estudos, v. 34).

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa:* como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. *A proteção do idoso mitigada quando da permanência no mercado de trabalho*: avanços ou retrocessos no sistema de seguridade social? 2021. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,. São Paulo, 2021.

REINALDO, Luciana. *Dez perguntas que todo gestor deve fazer ao receber uma avaliação atuarial:* entendendo a linguagem atuarial dos RPPS sem ser atuário. Apresentação realizada no I Seminário Paranaense de Boas Práticas em RPPS, 2. ed., Curitiba, 4 ago. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. SIAP – Sistema Integrado de Atos de Pessoal. Curitiba: TCE-PR, 2026. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/fiscalizado/siap-sistema-integrado-de-atos-de-pessoal/. Acesso em: 18 ago. 2026.

28

TEMA 1124 E A EXIGÊNCIA DE UM PROCESSO MINIMAMENTE INSTRUÍDO

*Maura Feliciano de Araújo**

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é trazer reflexões sobre a forma como o processo administrativo previdenciário deve ser minimamente instruído, com base no ordenamento jurídico vigente neste momento, de tal forma a garantir a proteção social prevista em Constituição, por meio de concessão de benefícios de risco e programados.

A partir de um processo minimamente instruído, quais os impactos diante do Tema 1124 do STJ? Ainda sem trânsito em julgado, mas já com aplicação pelas instâncias inferiores sobre as teses firmadas, considerando inicialmente o reconhecimento do interesse de agir, a ponto de eventualmente levar à extinção do feito sem julgamento do mérito, e ainda, impactos também nos efeitos financeiros que, se ultrapassado o interesse de agir, poderá trazer reflexos quanto ao marco inicial do benefício em questão: se da data de entrada do requerimento (DER) ou se da citação do INSS, nos autos judiciais.

Entendo que minha contribuição é a partir de reflexões que envolvem conceitos relacionados ao processo administrativo, no âmbito federal, acrescidos de pontos relevantes previstos em lei, decreto e norma infraconstitucional sobre o processo essencialmente previdenciário.

* Advogada e Professora para advogados, bacharéis e estudantes. Autora de livros pela Editora Lujur. Mãe. Pós-graduada em Direito Previdenciário, MBA em Direito do Trabalho e Direito Previdenciário e MBA em Planejamento Previdenciário.

2. DO TEMA 1124 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (BREVE INTRODUÇÃO)

Em 17 de dezembro de 2021, foi afetado no Superior Tribunal de Justiça o Tema 1124, com o seguinte questionamento:

> Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.

Assim, em outubro/2025, o STJ se pronunciou (e até o momento da finalização deste artigo não consta trânsito em julgado), fixando duas teses, sendo a primeira definindo o que é interesse de agir e a segunda, os efeitos financeiros, quando superada a questão do interesse de agir: se desde a data de entrada do requerimento ou se a partir da citação nos autos judiciais.

Para compreensão das reflexões que aqui apresento, tomarei a partir da "Tese 1", Interesse de Agir, discussões pautadas em lei, decreto e instrução normativa, apenas "duas subteses":

> 1.1) O segurado deve apresentar requerimento administrativo apto, ou seja, com documentação minimamente suficiente para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento.
>
> 1.2) A apresentação de requerimento sem as mínimas condições de admissão ("indeferimento forçado") pode levar ao indeferimento imediato por parte do INSS.

3. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO EM ÂMBITO FEDERAL

De acordo com o art. 2º da Lei n. 9.784/99, e no que guarda relação com o tema em debate, entre vários, destaco como critérios do Processo Administrativo, no âmbito da Administração Federal, direta e indireta: I – atuação conforme a lei e o Direito; II – atendimento a fins de interesse geral [...]; III – objetividade no atendimento do interesse público [...]; V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; [...] IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; [...] XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Reproduzo acima, apenas aqueles com impacto direto no que devemos julgar como Instrução Mínima do Processo Administrativo, na esfera previdenciária, sob o olhar de se entregar, ao Requerente, o benefício que lhe garanta a subsistência.

Todavia, como se preservar a objetividade no atendimento do interesse público, em plena era digital, com inteligência artificial dominando os atendimentos e análises documentais?

Como se tomar ciência de atos administrativos, a garantir o mínimo existencial na sua aplicação, se não é de fácil acesso no meio tecnológico?

E mais!

Qual o ponto de partida para se exigir, e obter a interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação?

4. DA (IN)DEFINIÇÃO DE CONCEITOS ELEMENTARES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO (PAP)

Não há uma lei federal específica a disciplinar o processo administrativo previdenciário, e sequer o Decreto Regulamentador o fez de forma mais direcionada.

O que temos por ora, no Decreto n. 3.048/99 são dois artigos:

> Art. 176-E. Caberá ao INSS conceder o benefício mais vantajoso ao requerente ou benefício diverso do requerido, desde que os elementos constantes do processo administrativo assegurem o reconhecimento desse direito.
>
> Art. 179-A. O INSS implementará e manterá processo administrativo eletrônico para requerimento de benefícios e serviços e disponibilizará canais eletrônicos de atendimento.

E assim, seguimos, sem leis infraconstitucionais a direcionarem especificadamente, de modo claro e compreensível ao leigo, o que deve ser considerado como o mínimo para apuração do direito do(a) Requerente, e qual a forma ideia a entregar a prestação previdenciária.

Ao olharmos para a Pirâmide de Kelsen, lemos na base, o local em que estão as normas infralegais, e nesse ponto nos deparamos com o Livro IV da Instrução Normativa n. 128/2022, livro esse que trata do Processo Administrativo Previdenciário, e que faz referência à Lei n. 9.784/99, com os critérios mínimos listados anteriormente.

Voltando à lei que rege o Processo Administrativo como um todo, temos o art. 36: "Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado,

sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 37 desta Lei".

Pois bem, já o art. 37 dispõe:

> Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

E aqui lanço mais uma reflexão: qual a atitude da Autarquia Pública (INSS) diante de documentos como RAIS/CAGED (antes da informatização e da plataforma gov.br)? ou diante de pedido de certidão de tempo de contribuição (CTC) junto ao regime próprio de previdência social?

E o que dizer do Poder Judiciário, que exige do Requerente/Autor, que apresente cópia de processo administrativo existente na própria Administração responsável pelo processo, sob pena de extinção do feito sem julgamento do mérito, ou até mesmo, efeitos financeiros sendo limitados a partir da citação da Autarquia?

Dou mais um passo em nossas reflexões, e cito o art. 523, § 2º, da IN 128/2022:

> O processo administrativo previdenciário contemplará as fases principais **– inicial, instrutória e decisória –** e as fases recursal e revisional de todos os serviços do INSS vinculados ao benefício previdenciário, incluindo administração de informações do segurado, reconhecimento de direitos, manutenção de direitos e apuração de irregularidades (grifo da autora).

Podemos até admitir, pela leitura "seca" do artigo normativo, que o processo ele de fato se dará em três fases distintas, e até mesmo sequências em tempos diferentes: primeiro apresenta-se o pedido, depois ele vai à instrução e só então vem a fase decisória.

Ao pensarmos assim, podemos admitir e/ou interpretar e aguardar acolhida, pela leitura da Lei que rege o processo administrativo, em que o "interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo".

Até parece ser uma faculdade do Requerente/Autor. E na verdade não é."

Atualmente, estamos diante do processo administrativo previdenciário, eminentemente eletrônico (não se admite mais protocolos físicos

em nenhuma agência da previdência social), e como sequência/consequência do protocolo digital, é a decisão do feito administrativo, que por vezes nega o requerimento inicial em tempo recorde de minutos, ou então uma concessão sem análise de um pedido de inclusão de tempo de serviço militar ou até mesmo oriundo de sentença trabalhista transitado em julgado, nos moldes do art. 172 da IN 128/2022.

Voltando à leitura da IN 128/2022 (já que não temos lei ou decreto regulamentador a tratar especificadamente sobre o processo administrativo previdenciário), admite-se que o mínimo para instrução de um requerimento administrativo se divide em: – procuração (art. 532); – substabelecimento, se for o caso (art. 533); – mandato (art. 541).

Mas somente a partir do Capítulo IV, art. 550, dá-se início à instrução processual administrativa, com a identificação do interessado, e só depois, na fase instrutória, a partir do art. 556, a orientação quanto à reunião dos elementos necessários ao reconhecimento do direito ou serviço pleiteado, cabendo solicitação de documentação adicional apenas quando as informações não estiverem disponíveis em base de dados próprias ou de outros órgãos públicos.

Mas a IN 128/2022 não especifica de modo simples e claro, quais são os documentos para cada espécie de benefício previdenciário. Há de se buscar um compilado de artigos, citando-se o art. 19-B do Decreto n. 3.048/99, seguindo-se da previsão dos meios de prova subsidiários, ou seja, Justificação Administrativa (JA) e Pesquisa Externa.

E então volto a mais uma reflexão: a norma atende a um dos critérios do Processo Administrativo "geral"? Estamos diante do cumprimento da adoção de formas simples, suficientes, para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados?

Afinal de contas, quais documentos devem ser juntados no requerimento administrativo previdenciário? Como encontrar a documentação mínima para cada espécie de benefício previdenciário, seja de risco ou programado?

É bem certo que o art. 566 prevê que, na ausência de elemento necessário ao reconhecimento do direito, o servidor DEVE emitir carta de exigência; mas afinal, essa carta é compreendida pelo leigo? É compreendido o prazo de cumprimento e possibilidade de prorrogação do prazo? Como se exige o cumprimento da eficiência do processo administrativo como um todo?

5. A LISTAGEM DAS PROVAS DE VÍNCULOS, CONTRIBUIÇÕES E REMUNERAÇÕES

Caro leitor(a), a reflexão agora foca numa leitura paralela: afinal de contas, como reconhecer na Instrução Normativa 128/2022, qual o documento a instruir um processo administrativo previdenciário?

Em nenhum dos livros, capítulos, títulos e seção, há "clareza" no rol a ser construído.

Temos sim, para cada espécie de segurado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quais são os documentos a serem considerados para prova de vínculos, contribuições e remunerações dos segurados empregado (art. 46 e seguintes), empregado doméstico (art. 74 e seguintes), trabalhador avulso (art. 85 e seguintes), contribuinte individual (art. 91 e seguintes) e segurado facultativo (art. 107 e seguintes).

Ouso dizer que falta clareza e objetividade no tocante à instrução de como o processo administrativo será formado, com o mínimo de documentos, afinal, temos artigos disciplinando "providências e comprovação", o que torna complexo o que de fato deve instruir um requerimento administrativo.

6. DA (IN)EFICIÊNCIA DA INSTRUÇÃO PARA A DOCUMENTAÇÃO MÍNIMA NO PROTOCOLO ELETRÔNICO

Partindo para o encerramento deste artigo, com vários pontos de reflexões, levo vocês ao seguinte desafio: digitar no Google "documentos para pedido de aposentadoria". E já vou lhe adiantar: certamente você chegará ao seguinte **passo a passo**: (grifo da autora)

– gov.br;

– serviços e informações do Brasil;

– solicitar aposentadoria por tempo de contribuição.

Ao clicar em avançar, o usuário é levado a textos informativos, com respostas a perguntas tais como: – O que é? – Quem pode utilizar esse serviço? – Etapas para realização desse serviço, e é justamente para essa "etapas" que haverá numa "caixinha cinza", um guia: "Consulte o passo a passo e saiba mais sobre como pedir o benefício."

Ao clicar no "passo a passo" o segurado(a) será remetido a uma cartilha: "passo a passo Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

Em nenhuma das dezesseis páginas há um direcionamento sobre quais são os documentos que de fato fazem prova de vínculos: certidão do

serviço militar, sentença trabalhista transitada em julgado, desde que haja início de prova material nos autos do processo trabalhista, entre outros detalhes, que um especialista consegue entender de forma mais pontual.

O manual é explicativo para se conferir na relação previdenciária com a carteira de trabalho, mas não é elucidativo em como de fato suprir lacunas com os respectivos documentos. O passo a passo ainda chama a atenção para a pergunta se há atividade especial, mas não orienta que na exposição a agentes nocivos, é necessário trazer PPP (perfil profissiográfico previdenciário) assim como se deve agir em caso de inconsistências/erros no preenchimento pelo empregador.

Então, temos mais algumas reflexões:

Como fica o critério de adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, quando o protocolo se dá exclusivamente pelo próprio segurado(a) e dependente?

Como fica o critério da objetividade no atendimento do interesse público, se não há clareza nos textos legais sobre como instruir minimamente o protocolo administrativo previdenciário?

E assim, a última reflexão que deixo, e me incluo: a advocacia precisa alinhar sua técnica de trabalho, em conformidade com a transparência nas publicações dos textos legais, incluindo lei, decreto, instrução normativa e portarias, exigindo o máxima de clareza e objetividade para que se torne acessível, aos segurado, dependentes e advocacia previdenciária, sobre como instruir minimamente o protocolo inicial, resguardando assim os princípios constitucionais com a devida entrega da prestação previdenciária.

Até porque, e assim finalizando: o Tema 1124 do STJ definiu também que [...]

> 1.4) Quando o requerimento administrativo for acompanhado de documentação apta ao seu conhecimento, porém insuficiente à concessão do benefício, o INSS tem o dever legal de intimar o segurado a complementar a documentação ou a prova, por carta de exigência ou outro meio idôneo. Caso o INSS não o faça, o interesse de agir estará configurado.

E assim, a instrução do processo administrativo, no âmbito previdenciário, deve se atentar aos princípios da publicidade, da objetividade e da clareza, permitindo-se assim que a partir do mínimo de conhecimento que é oportunizado aos cidadãos, sempre haja o reconhecimento do direito ao benefício, sem prejuízo dos efeitos financeiros.

29

SEGURADO ESPECIAL QUE EXERCE ATIVIDADE URBANA: LIMITES DA PLURIATIVIDADE E MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADO

Panorama jurisprudencial nacional e enunciados de tese para a atuação profissional em matéria probatória

*Melquiades Peixoto Soares Neto**

1. INTRODUÇÃO

A concessão de benefícios previdenciários ao segurado especial rural figura, historicamente, entre as matérias mais litigiosas da Justiça Federal, tanto pelo volume de demandas quanto pela complexidade probatória que lhes é inerente. O regime de economia familiar, definido no art. 11, § 1º, da Lei n. 8.213/1991 como "a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência", pressupõe um modo de vida em que a produção rural se destina, primordialmente, ao sustento do núcleo familiar, sem descaracterizar-se pela eventual comercialização do excedente.

A realidade socioeconômica do campo brasileiro, todavia, raramente se conforma a modelos puros. É comum que o trabalhador rural, ou algum

* Advogado. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e especialista em Direito Constitucional e Tributário pela Universidade Potiguar. Diretor Adjunto Regional e Membro da Diretoria de Processo Judicial Previdenciário do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP-RN) e Vice-Presidente da Comissão de Seguridade Social da OAB/RN. Professor de Direito Previdenciário, Direito Constitucional e Direito Processual Civil no Curso de Direito na Faculdade de Maurício de Nassau (Natal), Escola Superior de Advocacia (ESA) da OAB/RN e nos Cursos de Pós-Graduação *lato sensu* da UNIRN e ESMAFE/PR. Professor Colaborador do Observatório de Direito Internacional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: melquiades.soares.adv@gmail.com.

integrante de seu grupo familiar, complemente a renda com atividade urbana temporária, sazonal ou intercalada, a chamada pluriatividade.

Consciente desse fenômeno, o legislador, por meio da Lei n. 11.718/2008, inseriu o § 9º no art. 11 da Lei de Benefícios, elencando hipóteses em que o exercício de atividade remunerada não descaracteriza a condição de segurado especial, entre as quais a regra dos 120 dias, corridos ou intercalados, por ano civil (inciso III).

A jurisprudência, no entanto, não tratou a matéria de modo uniforme. A Turma Nacional de Uniformização fixou, no Tema 301, importante marco quanto ao alcance do prazo de 120 dias; o Superior Tribunal de Justiça, nos Temas 532 e 642, delineou critérios sobre a dispensabilidade do trabalho urbano de terceiro do grupo familiar e sobre o marco temporal do implemento etário; e os cinco Tribunais Regionais Federais, cada qual com suas súmulas e orientações internas, aplicam essas balizas com nuances regionais nem sempre coincidentes.

Some-se a isso a peculiaridade de que grande parte dessas demandas tramita perante os Juizados Especiais Federais, cuja competência é absoluta para causas de valor não excedente a sessenta salários mínimos (Lei n. 10.259/2001, art. 3º, § 3º), e cuja uniformização de teses passa, em primeira linha, pelas Turmas Regionais e pela TNU.

O presente artigo destina-se a subsidiar a oficina "Segurado especial que exerce atividade urbana: limites da pluriatividade e manutenção da qualidade de segurado", ministrada no XX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP).

Adota-se metodologia de levantamento jurisprudencial junto às cinco regiões da Justiça Federal, incluídas as Turmas Regionais de Uniformização e a TNU, com o objetivo de (i) sistematizar o regime jurídico da pluriatividade do segurado especial; (ii) mapear convergências e divergências regionais na aplicação das balizas legais e jurisprudenciais; (iii) analisar a matéria sob a ótica probatória, foco de maior instabilidade decisória; (iv) examinar a interação entre pluriatividade e manutenção da qualidade de segurado; e (v) propor enunciados de tese e um quadro-resumo prático que auxiliem a atuação profissional cotidiana.

Registre-se, por rigor metodológico, que a base de jurisprudência consultada não indexa decisões do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, instalado mais recentemente na estrutura da Justiça Federal; a lacuna é assinalada ao longo do texto e não compromete a validade das conclusões, construídas a partir de amostra representativa das demais regiões e dos órgãos de uniformização nacional.

2. O REGIME JURÍDICO DA PLURIATIVIDADE DO SEGURADO ESPECIAL

2.1 Segurado especial e regime de economia familiar

O art. 11, VII, da Lei n. 8.213/1991 conceitua o segurado especial como a pessoa física que, individualmente ou em regime de economia familiar, exerce atividade agropecuária, pesqueira ou de seringueiro, ainda que com o auxílio eventual de terceiros. O § 1º do mesmo artigo esclarece que o regime de economia familiar pressupõe trabalho indispensável à própria subsistência do grupo, exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

Trata-se de categoria de segurado marcada por informalidade estrutural: o trabalhador rural, em regra, não mantém registros contemporâneos e sistemáticos de sua atividade, o que impõe ao sistema probatório previdenciário um regramento próprio, o já consolidado binômio prova documental (início de prova material) mais prova testemunhal, adiante examinado na Seção 4.

A exigência do início de prova material, mais que um elemento de índole processual, reverte-se, na realidade, em um verdadeiro requisito para a fruição de prestações materiais decorrentes da qualidade de segurado especial junto ao RGPS, de forma que a sua não configuração afigura-se como verdadeira não aquisição do direito postergado nas condições apresentadas (Soares Neto, 2024).

2.2 A pluriatividade autorizada pelo art. 11, § 9º, da Lei n. 8.213/1991

A Lei n. 11.718/2008 inseriu o § 9º no art. 11 da Lei de Benefícios, reconhecendo legislativamente que o exercício de atividades remuneradas descritas nos incisos I a VIII, por parte do segurado especial ou de membro do seu grupo familiar, não descaracteriza, por si só, essa condição.

Entre as hipóteses previstas destacam-se: o exercício de mandato eletivo (inciso I); a participação em atividades de entidades de classe (inciso II); a prestação de serviços a terceiros por prazo certo, corrido ou intercalado, não superior a 120 dias no ano civil (inciso III); a associação em cooperativa agropecuária (inciso IV); a atividade artística exercida individualmente (inciso V, incluído posteriormente); a percepção de benefício de auxílio-acidente ou pensão por morte de outro segurado da mesma categoria (inciso VI); a prestação de serviço militar (inciso VII); e o afastamento em gozo de auxílio por incapacidade temporária (inciso VIII).

A norma tem inequívoco caráter de proteção social: reconhece que a pluriatividade é estratégia legítima e necessária de complementação de

renda em economias familiares estruturalmente vulneráveis, e não indício de abandono da atividade rural. Trata-se de leitura compatível com a função protetiva da Seguridade Social e com a vedação de interpretações restritivas de direitos fundamentais sociais, sobretudo diante de segmento historicamente sujeito a informalidade e a dificuldades de acesso à documentação.

Some-se a isso o aspecto diferenciado das prestações do RGPS enquanto direitos sociais: há necessidade de compensar, no plano probatório, a desigualdade material que o segurado especial enfrenta em face das demais categorias de segurados desse mesmo regime, o que justifica e exige tratamento diferenciado quanto à conduta probatória e à caracterização dos requisitos para a concessão dos benefícios, sobretudo da própria qualidade de segurado especial (Lopes Filho; Silva, 2017). Interpretações que aproximam o segurado especial de um perfil mais assistencial do que previdenciário devem ser afastadas: não é correto tratá-lo, de forma pragmática, como alguém que precisa comprovar vulnerabilidade econômica ou social próxima à exigida dos beneficiários de prestações genuinamente assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada.

O próprio conceito de pluriatividade é anterior à sua incorporação legislativa e tem origem na sociologia rural, que o descreve como "a combinação permanente de atividades agrícolas e não agrícolas, em uma mesma família", estratégia de reprodução social de unidades produtivas cujo trabalho é fundamentalmente familiar, mas cuja inserção na divisão social do trabalho não decorre exclusivamente dos resultados da produção agrícola (Schneider, 2003, p. 14).

A opção do legislador de 2008 por reconhecer juridicamente esse fenômeno acompanha, portanto, uma transformação social já identificada e estudada pelas ciências sociais aplicadas ao meio rural brasileiro, o que reforça a legitimidade da leitura extensiva do § 9º do art. 11 como norma de inclusão, e não de exceção a ser interpretada restritivamente.

2.3 A regra dos 120 dias (inciso III) e o Tema 301 da TNU

A hipótese de maior litigiosidade prática é a do inciso III: a prestação de serviços, remunerada, a terceiros, por período não superior a 120 dias, corridos ou intercalados, dentro do ano civil.

A controvérsia relevante residia em saber se a superação do limite de 120 dias em determinado ano civil apenas suprime o cômputo daquele período específico como tempo rural, ou se opera a descontinuidade da atividade especial rural para fins de carência, exigindo reinício da contagem.

A TNU, no julgamento do Tema 301 (PEDILEF n. 0501240-10.2020.4.05.8303/PE, julgado em 15 set. 2022), fixou tese estruturada em três proposições, que devem ser lidas em conjunto: (i) para a aposentadoria por idade rural, não se considera a perda da qualidade de segurado nos intervalos entre as atividades rurícolas; (ii) a condição de segurado especial é descaracterizada a partir do primeiro dia do mês seguinte ao da extrapolação dos 120 dias de atividade remunerada no ano civil (art. 11, § 9º, III, da Lei n. 8.213/1991); e (iii) cessada a atividade remunerada urbana e comprovado o retorno ao trabalho rural, o segurado volta a inserir-se imediatamente na condição de segurado especial do art. 11, VII, da Lei n. 8.213/1991, ainda que dentro do mesmo ano civil (TNU, Tema 301).

O precedente é relevante porque afasta a leitura mais gravosa, de que o excesso ao prazo "contaminaria" ou "zeraria" todo o período rural pregresso, e delimita com precisão temporal o efeito da descaracterização: ela atinge apenas o interregno em que extrapolado o limite legal, com reinserção automática do segurado no regime especial tão logo cessada a atividade urbana.

Essa compreensão é fundamental porque reconhece, como algo inerente ao próprio exercício da atividade de segurado especial, a sazonalidade da produção rural em razão de fatores climáticos e ambientais: como regra geral, a atividade agrícola não pode ser exercida de modo contínuo ao longo de todo o ano, alternando-se períodos de safra com períodos de entressafra em que o trabalhador busca, licitamente, complementar sua renda (TNU, Tema 301).

3. PAINEL JURISPRUDENCIAL NACIONAL: UNIFORMIZAÇÃO E DIVERGÊNCIAS REGIONAIS

3.1 Turma Nacional de Uniformização e o papel dos Juizados Especiais Federais

Por força da competência absoluta dos Juizados Especiais Federais para causas de valor não superior a sessenta salários mínimos (Lei n. 10.259/2001, art. 3º, § 3º), a esmagadora maioria das demandas de segurado especial tramita nesse rito, e a uniformização de teses opera-se, primariamente, pelas Turmas Regionais de Uniformização e pela TNU. Além do Tema 301 (Seção 2.3), destacam-se três enunciados sumulares diretamente aplicáveis à matéria probatória:

A Súmula 46 da TNU dispõe que "o exercício de atividade urbana intercalada não impede a concessão de benefício previdenciário de trabalhador rural, condição que deve ser analisada no caso concreto".

O enunciado reforça a diretriz de que a atividade urbana, por si só, não é fato extintivo automático da condição de segurado especial, remetendo a aferição às circunstâncias probatórias de cada processo, em rigor, à mesma lógica adotada no Tema 301.

As Súmulas 14 e 34 da TNU tratam do início de prova material: a primeira estabelece que, para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício; a segunda exige que esse início de prova material seja contemporâneo à época dos fatos a comprovar. A leitura conjunta dos dois enunciados é fundamental para a estratégia probatória: admite-se prova documental fragmentária, desde que apta a demonstrar, pontualmente, o exercício da atividade rural em período próximo aos fatos alegados, cabendo à prova testemunhal preencher os intervalos.

Reitera-se, nesse sentido, que a "pobreza" ou a "miserabilidade" do segurado especial não constituem fato a ser exigido na instrução processual, pois esses elementos, presentes ou não, não integram os requisitos legais para a concessão do benefício, de natureza genuinamente previdenciária e contributiva, e não assistencial (Pereira, 2022).

3.2 Superior Tribunal de Justiça

O STJ contribuiu para a estabilização da matéria por meio de dois temas de recursos repetitivos e de duas súmulas sobre prova rural.

No Tema 642, fixou a tese de que "o segurado especial tem que estar laborando no campo, quando completar a idade mínima para se aposentar por idade rural, momento em que poderá requerer seu benefício", ressalvada a hipótese de direito adquirido, em que o segurado, embora não tenha requerido a aposentadoria à época, já preenchera, no passado, de forma concomitante, os requisitos de carência e idade (STJ, Tema 642). O precedente impõe atenção redobrada nos casos de pluriatividade: se, ao completar a idade mínima, o segurado estiver em período de atividade urbana enquadrável no § 9º do art. 11, a condição de segurado especial permanece preservada para fins do marco temporal, desde que a atividade urbana não descaracterize o regime.

No Tema 532, o STJ assentou que "o trabalho urbano de um dos membros do grupo familiar não descaracteriza, por si só, os demais integrantes como segurados especiais, devendo ser averiguada a dispensabilidade do trabalho rural para a subsistência do grupo familiar, incumbência esta das instâncias ordinárias" (STJ, Tema 532), aplicando a Súmula 7/STJ

quanto ao reexame de matéria fático-probatória em sede de recurso especial. A TNU adotou orientação convergente no Tema 41, ao fixar que "a circunstância de um dos integrantes do grupo familiar desempenhar atividade urbana não implica, por si só, a descaracterização do trabalhador rural como segurado especial, situação que deve ser analisada no caso concreto" (TNU, Tema 41). Os dois precedentes, lidos em conjunto, consolidam o critério da "dispensabilidade": a atividade urbana de terceiro do grupo familiar só descaracteriza o regime quando a renda dela advinda tornar dispensável o trabalho rural para a subsistência do núcleo, e não pela mera existência de renda externa.

Quanto à prova, a Súmula 149 do STJ dispõe que "a prova exclusivamente testemunhal não basta a comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário"; a Súmula 577, por sua vez, excepciona a rigidez temporal do início de prova material ao admitir que "é possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentado, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório". A leitura combinada das duas súmulas define os limites do sistema: documento é indispensável como ponto de partida, mas a prova testemunhal pode estender, para trás no tempo, o período reconhecido, desde que a instrução observe o contraditório.

3.3 Tribunais Regionais Federais: convergências e peculiaridades regionais

O exame de precedentes concretos das cinco regiões cobertas pela base de pesquisa consultada revela aplicação regionalmente heterogênea das balizas fixadas pela TNU e pelo STJ, conquanto sem contrariedade frontal às teses vinculantes.

No âmbito do TRF1, a Súmula 27 daquele Tribunal dispõe que "não é admissível prova exclusivamente testemunhal para reconhecimento de tempo de exercício de atividade urbana e rural", em linha direta com a Súmula 149 do STJ, reforçando, na 1ª Região, a exigência de início de prova material mesmo nos casos de atividade intercalada.

No TRF2, verificam-se precedentes que desenvolvem, com maior detalhamento, o critério da dispensabilidade do Tema 532/STJ, articulando-o com o exame concreto da renda urbana auferida por integrante do grupo familiar em cotejo com o padrão de subsistência do núcleo. Precedente daquela Corte (TRF2, AC 5000906-48.2021.4.02.9999) adota como parâmetro a existência de "renda superior ou dispensa da atividade rural" para caracterizar a descaracterização do regime de economia familiar, e afasta a aplicação de norma infralegal restritiva, a então vigente alínea "d"

do inciso VIII do art. 42 da IN INSS n. 77/2015, por extrapolar os limites do regramento legal, em atenção ao princípio da legalidade e à vedação de restrição de direitos por ato infralegal não amparado em lei.

No TRF3, dois julgados recentes ilustram bem os dois lados da linha divisória traçada pela Súmula 46/TNU. Na Apelação Cível n. 5000474-69.2021.4.03.6129 (9ª Turma, Rel. Des. Fed. Fernando David Fonseca Gonçalves, j. 14 fev. 2026), a Corte manteve a concessão do benefício por entender que as atividades urbanas registradas "foram esporádicas, daí por que inaptas a romper o vínculo do autor com o meio rural", fixando a tese de que a atividade urbana intercalada, "quando episódica e intervalar, não descaracteriza a condição de segurado especial". Já na Apelação Cível n. 5125533-24.2026.4.03.9999 (Turma Regional de Mato Grosso do Sul, Rel. Des. Fed. Jean Marcos Ferreira, j. 29 abr. 2026), essa mesma Corte negou o benefício rural a segurado cujo último vínculo urbano se estendera por cinco anos consecutivos, por entender que tal circunstância revelava "inserção duradoura do autor no mercado de trabalho urbano", incompatível com o regime de economia familiar, tendo a Corte examinado, ainda assim, de ofício, a possibilidade de aposentadoria por idade híbrida como alternativa, afastada apenas por ausência do requisito etário. A leitura conjunta dos dois casos evidencia que o critério decisivo não é a mera existência de vínculo urbano, mas sua duração, recência e o grau de inserção que revela no mercado formal urbano.

Nesse exame, elementos sociais vinculados ao ambiente de convivência do segurado devem necessariamente ser considerados, como o local de moradia, o histórico laboral e as perspectivas de inserção no mercado de trabalho da região (Lopes Filho; Silva, 2017), já que fatores como escolaridade, clima e dinâmica econômica local variam sensivelmente entre as regiões do país e condicionam, na prática, tanto a disponibilidade de prova documental quanto a própria trajetória de pluriatividade do segurado.

No TRF4, a Apelação Cível n. 5002329-13.2026.4.04.9999 (6ª Turma, Rel. Des. Fed. Fernando Quadros da Silva, j. 8 jul. 2026) aplicou expressamente o Tema 532/STJ para afastar a alegação de descaracterização por renda urbana do cônjuge, fixando a tese de que "a atividade urbana intercalada e a renda urbana do cônjuge não descaracterizam o regime de economia familiar [...], desde que a atividade rural seja [...] essencial para a subsistência do grupo familiar", e reconhecendo, ademais, que a venda de excedentes da produção, comprovada por notas fiscais de produtor rural, não desnatura o regime, por permanecer a produção para consumo próprio como característica central da economia familiar. Em

outro precedente, de particular interesse para a interação entre pluriatividade e manutenção da qualidade de segurado (Seção 5 deste artigo), a Apelação Cível n. 5004688-74.2024.4.04.7001 (10ª Turma, Rel. Desa. Fed. Claudia Cristina Cristofani, j. 27 fev. 2026) reconheceu que, para períodos de atividade urbana anteriores à vigência da Lei n. 11.718/2008, portanto, antes de existir a regra dos 120 dias, a jurisprudência aplica por analogia o prazo do período de graça do art. 15 da Lei n. 8.213/1991 para aferir se a intercalação rompe, ou não, a continuidade do regime especial (citando STJ, AgRg no REsp n. 1.354.939/CE).

No TRF5, dois precedentes recentes revelam o mesmo espectro de casos-limite observado no TRF3. Na Apelação Cível n. 0811191-56.2025.4.05.0000 (3ª Turma, Rel. Des. Fed. Cid Marconi Gurgel de Souza, j. 7 ago. 2025), a Corte negou o benefício em razão de "atividade urbana expressiva da cônjuge" somada a prova testemunhal "desencontrada", reafirmando que a aplicação da Súmula 46/TNU e do critério da dispensabilidade pressupõe "suficiência probatória do caso concreto"; a atividade urbana, mesmo que não automaticamente descaracterizadora, não dispensa prova oral coerente. Já na Apelação Cível n. 0000269-61.2016.8.17.0250 (6ª Turma, Rel. Des. Fed. Leonardo Resende Martins, j. 25 out. 2022), a Corte manteve o benefício a segurado que ocasionalmente contratava diaristas na colheita e ajudava o filho em um bar aos finais de semana, por entender que tais "bicos" não afastam a preponderância da atividade rural quando esta seguir sendo a fonte principal de subsistência do grupo familiar, em aplicação direta da Súmula 46/TNU.

Merece destaque, ainda, a Turma Regional de Uniformização da 5ª Região (TRU5), que produziu, no PUIL n. 0001884-33.2022.4.05.8402 (Rel. Juiz Federal José Carlos Dantas Teixeira de Souza, j. 27 nov. 2023), precedente de particular relevância didática, ao consolidar, em uma única decisão, síntese normativa que articula o regime de economia familiar, a pluriatividade do § 9º, a íntegra da tese do Tema 301/TNU (na formulação tripartite acima exposta) e os critérios probatórios das Súmulas 14, 34 e 46 da TNU, servindo como verdadeiro roteiro decisório para os Juizados Especiais Federais daquela região.

Por fim, cabe reiterar a advertência metodológica: o Tribunal Regional Federal da 6ª Região, com competência sobre o Estado de Minas Gerais, não está indexado na base de jurisprudência consultada para este estudo, de modo que o panorama regional aqui apresentado é representativo, mas não exaustivo, de todo o território nacional. Recomenda-se, na aplicação prática dos enunciados propostos na Seção 6, a verificação complementar de eventual orientação específica daquele Tribunal.

4. A PROVA DA ATIVIDADE RURAL EM CONTEXTO DE PLURIATIVIDADE

Os dados oficiais do INSS confirmam empiricamente a dificuldade probatória estrutural enfrentada pelo segurado especial. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social relativo a junho de 2026, o grau de judicialização das concessões de benefícios à clientela rural alcançou 33,3%, mais do que o dobro do índice observado entre segurados urbanos, de 12,5% (BRASIL, 2026). A disparidade é ainda mais acentuada nas espécies centrais à proteção do segurado especial: na aposentadoria por idade, o grau de judicialização rural chegou a 31,2%, contra apenas 5,3% na clientela urbana, quase seis vezes superior; na aposentadoria por tempo de contribuição, 61,9% contra 35,4%; na aposentadoria por invalidez previdenciária, 70,1% contra 51,8%; e no auxílio-doença previdenciário, 30,4% contra 8,5% (BRASIL, 2026). Em outras palavras, aproximadamente um em cada três benefícios rurais concedidos no período somente o foi por decisão judicial, depois de indeferimento administrativo, o que evidencia que a exigência probatória em sede administrativa opera, na prática, como barreira desproporcional de acesso para essa categoria de segurados.

4.1 Ônus da prova e início de prova material

A pluriatividade não altera o *standard* probatório geral aplicável ao segurado especial: persiste a exigência de início de prova material contemporânea aos fatos (Súmula 34/TNU), que não precisa cobrir todo o período de carência (Súmula 14/TNU), mas que deve, quantitativa e qualitativamente, sustentar verossimilhança suficiente para que a prova testemunhal complemente o quadro probatório (Súmula 577/STJ). O que a pluriatividade acrescenta é um ônus argumentativo adicional: comprovar não apenas o exercício da atividade rural, mas também que a atividade urbana eventualmente exercida se enquadra em alguma das hipóteses do § 9º do art. 11, em especial, quando aplicável, que não superou os 120 dias do inciso III, ou que, superando-os, não a descaracteriza por força do Tema 301/TNU.

Documentos úteis a essa demonstração incluem: carteira de trabalho e anotações de vínculos urbanos, com as respectivas datas de admissão e desligamento (essenciais para o cálculo dos 120 dias); contratos de safra ou de prestação de serviço temporário; declarações de sindicato de trabalhadores rurais, corroboradas por outros elementos; notas fiscais de produtor rural; comprovantes de matrícula escolar dos filhos em escola rural; ficha de atendimento em posto de saúde rural; e certidões de casamento ou nascimento com qualificação profissional rural dos genitores.

A literatura especializada tem insistido, com razão, que a exigência rigorosa de início de prova material documental opera como fator crítico de exclusão para uma população estruturalmente marcada pela informalidade, criando obstáculo desproporcional ao acesso ao benefício quando comparado a outras categorias de segurados (Araújo; Costa, 2023; Pereira, 2022). O problema se agrava, segundo pesquisa recente, no contexto pós-Emenda Constitucional n. 103/2019, que intensificou a rigidez burocrática na análise administrativa dos requerimentos de segurado especial, ampliando obstáculos que, no limite, tensionam os princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana e de uniformidade e equivalência da proteção social entre trabalhadores urbanos e rurais (Alencar *et al.*, 2025). Ademais, a ausência de critérios legais suficientemente objetivos para a caracterização do segurado especial pluriativo é apontada como fonte de insegurança jurídica tanto para o segurado quanto para a própria autarquia previdenciária, a demandar aprimoramento normativo e regulatório (Vicentini, 2025). Esse pano de fundo doutrinário reforça, no plano prático, a necessidade de que a instrução processual seja robusta o suficiente para superar o formalismo que a própria literatura identifica como estrutural.

4.2 Prova testemunhal para comprovação da qualidade de segurado especial e tempo rural: alcance e limites

A prova testemunhal, embora insuficiente de forma exclusiva (Súmula 149/STJ e Súmula 27/TRF1), desempenha papel insubstituível na comprovação de continuidade e nos intervalos não documentados, inclusive, conforme a Súmula 577/STJ, para reconhecer período anterior ao documento mais antigo.

Em contexto de pluriatividade, a instrução testemunhal deve dirigir-se, especificamente, a esclarecer: (i) se a atividade urbana intercalada era exercida pelo próprio requerente ou por terceiro do grupo familiar; (ii) a duração aproximada de cada período urbano, para viabilizar o cotejo com o limite de 120 dias; (iii) se a família permaneceu residindo no meio rural durante os interregnos urbanos; e (iv) se a renda urbana era, ou não, indispensável à subsistência do grupo, à luz do critério da dispensabilidade fixado nos Temas 532/STJ e 41/TNU.

4.3 Estratégias probatórias recomendadas

Da sistematização anterior decorrem recomendações práticas para a instrução de processos de segurado especial pluriativo: (a) organizar

cronologicamente os vínculos urbanos do requerente e dos demais integrantes do grupo familiar, com destaque expresso para o enquadramento em alguma hipótese do § 9º; (b) requerer, desde a petição inicial, a produção de prova testemunhal orientada aos pontos controvertidos específicos da pluriatividade, e não apenas à comprovação genérica da atividade rural; (c) juntar, sempre que possível, documentos que demonstrem a permanência da residência rural durante os períodos de atividade urbana; (d) antecipar, na petição, a tese de dispensabilidade (Tema 532/STJ e Tema 41/TNU) quando a atividade urbana for exercida por terceiro do grupo familiar; e (e), quando cabível, requerer perícia socioeconômica ou inspeção judicial em casos de maior complexidade probatória, sobretudo em Juizados Especiais Federais em que a instrução tende a ser mais concentrada.

No plano institucional, pesquisa recente sugere ainda que soluções tecnológicas e administrativas, capacitação de servidores, ampliação da assistência jurídica gratuita e instrumentos digitais de organização documental, têm potencial de reduzir a taxa de indeferimentos administrativos por insuficiência probatória, o que, a médio prazo, tende a desafogar a própria via judicial (Sá; Santos, 2025).

5. A MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADO (ART. 15) E SUA INTERSEÇÃO COM A PLURIATIVIDADE

O art. 15 da Lei n. 8.213/1991 disciplina o período de graça, durante o qual o segurado mantém essa condição mesmo sem recolhimento de contribuições, por prazos que variam conforme a situação (regra geral de doze meses após a cessação das contribuições, prorrogável em hipóteses de desemprego comprovado, entre outras situações elencadas nos incisos do dispositivo).

Tratando-se de segurado especial, a jurisprudência reconhece que a manutenção da qualidade de segurado, nesses casos, associa-se não à ausência de contribuição, que, para essa categoria, pode ser facultativa ou vinculada à comercialização da produção, mas à permanência ou ao retorno ao exercício da atividade rural em regime de economia familiar.

A interseção com a pluriatividade surge em duas frentes práticas. Primeiro, no cômputo do prazo do art. 15: quando a atividade urbana intercalada se enquadra no § 9º do art. 11 e não descaracteriza a condição de segurado especial, não há, a rigor, solução de continuidade que deflagre a contagem do período de graça, o segurado permanece, juridicamente, segurado especial durante esse interstício.

Segundo, na hipótese em que a atividade urbana exceda os limites legais e efetivamente descaracterize a condição de segurado especial quanto àquele período: nesse cenário, a pessoa passa a figurar, durante o interregno urbano, como segurada obrigatória em outra categoria (empregado ou contribuinte individual, conforme o caso), preservando-se, ainda assim, a continuidade da filiação ao Regime Geral de Previdência Social, com reflexos sobre a qualidade de segurado quando do retorno à atividade rural, à luz do princípio *tempus regit actum* e da regra dos incisos do art. 15.

Situação peculiar, mas recorrente na prática forense, é a de períodos de atividade urbana intercalada anteriores à vigência da Lei n. 11.718/2008, portanto, antes de existir a regra dos 120 dias do § 9º do art. 11. Para esses casos, o TRF4 tem aplicado por analogia o prazo do período de graça do art. 15 da Lei n. 8.213/1991 como parâmetro para aferir se a intercalação rompeu, ou não, a continuidade do regime de segurado especial (TRF4, AC n. 5004688-74.2024.4.04.7001, citando STJ, AgRg no REsp n. 1.354.939/CE), reconhecendo, no caso concreto, que "apenas um longo período de afastamento com sinais de saída definitiva do meio rural" seria apto a descaracterizar o histórico de trabalho rurícola pretérito.

A técnica é relevante para a atuação profissional em benefícios que envolvam períodos de carência anteriores a 2008, hipótese em que a regra expressa dos 120 dias não é diretamente aplicável, mas o parâmetro analógico do art. 15 preenche a lacuna de modo favorável ao segurado.

Recomenda-se, na atuação profissional, tratar separadamente as duas hipóteses na petição inicial: (i) quando se sustenta que a atividade urbana não descaracterizou a condição de segurado especial (art. 11, § 9º), a argumentação deve centrar-se na continuidade do regime de economia familiar, sem necessidade de invocar o art. 15; (ii) quando, ao contrário, se reconhece que houve descaracterização temporária, a argumentação deve deslocar-se para a manutenção da qualidade de segurado pelo período de graça aplicável à nova categoria em que o segurado se enquadrou durante o interstício urbano, com atenção às particularidades de prova de desemprego quando invocada a prorrogação do prazo.

6. ENUNCIADOS DE TESE PARA A ATUAÇÃO PROFISSIONAL

A partir da sistematização jurisprudencial anterior, propõem-se os seguintes enunciados de tese, com finalidade eminentemente prática, destinados a orientar a atuação de advogados, procuradores e magistrados na instrução e no julgamento de processos de segurado especial pluriativo, em especial no âmbito dos Juizados Especiais Federais:

Enunciado 1. *Descontinuidade e prazo de 120 dias.* A superação, em determinado ano civil, do prazo de 120 dias previsto no art. 11, § 9º, III, da Lei n. 8.213/1991 não implica, por si só, a perda do tempo rural pretérito reconhecido, nos termos do Tema 301/TNU, cabendo ao julgador aferir, no caso concreto, a existência de continuidade do regime de economia familiar.

Enunciado 2. *Critério da dispensabilidade.* A atividade urbana exercida por integrante do grupo familiar do segurado especial somente descaracteriza o regime de economia familiar quando a renda dela advinda tornar dispensável o trabalho rural para a subsistência do núcleo, cabendo à parte que alega a descaracterização o ônus de demonstrar tal dispensabilidade (Tema 532/STJ; Tema 41/TNU).

Enunciado 3. *Início de prova material fragmentário.* É admissível início de prova material que não abranja todo o período de carência exigido, desde que contemporâneo aos fatos que visa demonstrar, cabendo à prova testemunhal complementar os intervalos não documentados, inclusive quanto aos períodos de atividade urbana intercalada (Súmulas 14 e 34/TNU).

Enunciado 4. *Instrução testemunhal dirigida à pluriatividade.* Nos processos que envolvam alegação de pluriatividade, a instrução testemunhal deve ser dirigida a esclarecer a titularidade, a duração e a essencialidade econômica da atividade urbana intercalada, e não apenas à comprovação genérica do exercício de atividade rural.

Enunciado 5. *Vedação de restrição por norma infralegal.* Não se admite a descaracterização da condição de segurado especial com fundamento em critério não previsto em lei ou dela divergente, ainda que constante de instrução normativa ou ato administrativo do INSS, por afronta ao princípio da legalidade em matéria de restrição de direitos previdenciários.

Enunciado 6. *Autonomia entre pluriatividade e manutenção da qualidade de segurado.* Quando a atividade urbana intercalada não descaracteriza a condição de segurado especial (art. 11, § 9º), não há necessidade de invocação do período de graça do art. 15 da Lei n. 8.213/1991 para o interstício respectivo, por não haver, nessa hipótese, solução de continuidade na filiação ao regime de segurado especial.

Enunciado 7. *Complexidade probatória e adequação procedimental.* Nos processos de segurado especial pluriativo que demandem produção

de prova testemunhal extensa, perícia socioeconômica ou inspeção judicial, a complexidade da causa deve ser considerada pelo julgador na condução do processo, ainda que tramite perante Juizado Especial Federal, sem prejuízo da competência absoluta fixada em razão do valor da causa.

7. QUADRO-RESUMO PRÁTICO

O quadro a seguir sintetiza, para consulta rápida, os principais precedentes examinados neste trabalho, organizados por órgão prolator e por objeto.

Órgão/Verbete	Objeto	Síntese da tese
TNU, Tema 301	Prazo de 120 dias (art. 11, § 9º, III)	Superação do prazo não implica, por si só, perda do tempo rural pretérito.
TNU, Súmula 46	Atividade urbana intercalada	Não impede a concessão do benefício rural; análise no caso concreto.
TNU, Súmula 14	Início de prova material	Não precisa abranger todo o período de carência.
TNU, Súmula 34	Início de prova material	Deve ser contemporâneo à época dos fatos a comprovar.
TNU, Tema 41	Atividade urbana de terceiro do grupo familiar	Não descaracteriza, por si só, o regime; análise no caso concreto.
STJ, Tema 642	Marco temporal do implemento etário	Segurado deve estar laborando no campo ao completar a idade mínima, ressalvado direito adquirido.
STJ, Tema 532	Trabalho urbano de membro do grupo familiar	Descaracteriza apenas se demonstrada a dispensabilidade do trabalho rural (Súmula 7/STJ).
STJ, Súmula 149	Prova exclusivamente testemunhal	Não basta para comprovar atividade rural.

Órgão/Verbete	Objeto	Síntese da tese
STJ, Súmula 577	Prova testemunhal e documento mais antigo	Admite reconhecer período anterior ao documento, com prova testemunhal sob contraditório.
TRF1, Súmula 27	Prova exclusivamente testemunhal	Inadmissível para reconhecimento de tempo urbano e rural.
TRF2, AC 5000906-48.2021.4.02.9999	Dispensabilidade do trabalho rural	Parâmetro de "renda superior ou dispensa da atividade rural"; afasta restrição por norma infralegal.
TRF3, AC 5000474-69.2021.4.03.6129	Atividade urbana episódica	Atividade esporádica e intervalar não descaracteriza a condição de segurado especial.
TRF3, AC 5125533-24.2026.4.03.9999	Vínculo urbano longo e recente	Vínculo de 5 anos consecutivos revela inserção duradoura incompatível com o regime; ver híbrida.
TRF4, AC 5002329-13.2026.4.04.9999	Tema 532/STJ aplicado	Renda urbana do cônjuge e venda de excedentes não descaracterizam o regime.
TRF4, AC 5004688-74.2024.4.04.7001	Analogia ao art. 15 (pré-2008)	Para período anterior à Lei 11.718/2008, aplica-se por analogia o prazo do período de graça.
TRF5, AC 0811191-56.2025.4.05.0000	Atividade urbana expressiva do cônjuge	Descaracteriza quando somada a prova testemunhal inconsistente; exige suficiência probatória.
TRF5, AC 0000269-61.2016.8.17.0250	"Bicos" e diaristas eventuais	Trabalho urbano esporádico e contratação eventual de diaristas não descaracterizam o regime.
TRU5, PUIL 0001884-33.2022.4.05.8402	Síntese normativa consolidada	Roteiro decisório que articula regime de economia familiar, § 9º, Tema 301 e Súmulas 14/34/46-TNU.

***Checklist* de instrução processual (pluriatividade):**

( ) Levantamento cronológico de todos os vínculos urbanos do requerente e do grupo familiar;

( ) Cálculo dos dias de atividade urbana por ano civil, cotejado com o limite do art. 11, § 9º, III;

( ) Verificação de enquadramento em outras hipóteses do § 9º (mandato eletivo, cooperativa, auxílio-doença etc.);

( ) Reunião de início de prova material contemporâneo aos períodos controvertidos;

( ) Formulação de quesitos/testemunhas voltados à essencialidade econômica da renda urbana;

( ) Avaliação da necessidade de perícia socioeconômica ou inspeção judicial;

( ) Definição da tese de manutenção da qualidade de segurado (art. 11, § 9º x art. 15) mais adequada ao caso.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pluriatividade do segurado especial, longe de configurar anomalia a ser combatida, é fenômeno socialmente típico e legislativamente reconhecido, cuja disciplina jurídica (arts. 11, § 9º, e 15 da Lei n. 8.213/1991) encontra hoje razoável sedimentação jurisprudencial nos planos nacional (TNU e STJ) e regional. Persistem, todavia, zonas de tensão na aplicação concreta dessas balizas, sobretudo em matéria probatória, em que a qualidade da instrução processual é frequentemente decisiva para o resultado da demanda.

Os enunciados de tese e o quadro-resumo prático apresentados neste trabalho não têm pretensão de esgotar a matéria, mas de oferecer roteiro objetivo, fundado em precedentes verificáveis, capaz de qualificar a atuação profissional, seja na formulação de pedidos e na produção de provas pela parte autora, seja na fundamentação decisória pelo magistrado, em benefício da segurança jurídica e da efetividade da proteção previdenciária dedicada ao trabalhador rural pluriativo.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Brenda Monique de Oliveira; SILVA, Kênia Teixeira da; SILVA, Pedro Henrique Neves Moreira da; SANTOS, João Xavier dos; FERRAZ, Manuella Souza. Segurado especial: desafios para a comprovação da atividade rural e as modificações implementadas após a reforma da previdência. *Revista Contemporânea*, v. 5, n. 11, p. 1-25, 2025. DOI: 10.56083/RCV5N11-034.

ARAÚJO, Dalvani de Souza; COSTA, Daniel Rodrigues. Análise crítica dos requisitos na condição de segurado especial perante a previdência social para fins de aposentadoria rural. *Revista Contemporânea*, v. 3, n. 10, p. 19221-19241, 2023. DOI: 10.56083/RCV3N10-140.

BRASIL. *Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001*. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2001.

BRASIL. *Lei n. 11.718, de 20 de junho de 2008*. Acrescenta artigos à Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, instituindo o Programa de Inclusão Previdenciária [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jun. 2008.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. Secretaria de Regime Geral de Previdência Social. Coordenação-Geral de Estatísticas e Estudos Previdenciários. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília: SRGPS, jun. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.354.908/SP*. Tema Repetitivo 532. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 14 nov. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.354.908/SP*. Tema Repetitivo 642. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 9 set. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula n. 149*. A prova exclusivamente testemunhal não basta a comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário. Brasília, DF: STJ, [19--].

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula n. 577*. É possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentado, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório. Brasília, DF: STJ, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Súmula n. 27*. Não é admissível prova exclusivamente testemunhal para reconhecimento de tempo de exercício de atividade urbana e rural. Brasília, DF: TRF1, [20--].

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível n. 5000906-48.2021.4.02.9999*. Relator(a): Desembargador(a) Federal [dados não identificados na fonte consultada]. Rio de Janeiro: TRF2, [20--].

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Cível n. 5000474-69.2021.4.03.6129*. Relator: Des. Fed. Fernando David Fonseca Gonçalves, 9ª Turma, julgado em 14 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Cível n. 5125533-24.2026.4.03.9999*. Relator: Des. Fed. Jean Marcos Ferreira, Turma Regional de Mato Grosso do Sul, julgado em 29 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 5002329-13.2026.4.04.9999*. Relator: Des. Fed. Fernando Quadros da Silva, 6ª Turma, julgado em 8 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 5004688-74.2024.4.04.7001*. Relatora: Desª. Fed. Claudia Cristina Cristofani, 10ª Turma, julgado em 27 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Apelação Cível n. 0000269-61.2016.8.17.0250*. Relator: Des. Fed. Leonardo Resende Martins, 6ª Turma, julgado em 25 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Apelação Cível n. 0811191-56.2025.4.05.0000*. Relator: Des. Fed. Cid Marconi Gurgel de Souza, 3ª Turma, julgado em 7 ago. 2025.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. *Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei n. 0501240-10.2020.4.05.8303/PE*. Tema 301. Relator: Juiz Federal Neian Milhomem Cruz; Relator para acórdão: Juiz Federal Fábio de Souza Silva. Brasília, DF: TNU, julgado em 15 set. 2022.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. *Súmula n. 14*. Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício. Brasília, DF: TNU, [20--].

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. *Súmula n. 34*. Para efeitos de aposentadoria rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a comprovar. Brasília, DF: TNU, [20--].

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. *Súmula n. 46*. O exercício de atividade urbana intercalada não impede a concessão de benefício previdenciário de trabalhador rural, condição que deve ser analisada no caso concreto. Brasília, DF: TNU, [20--].

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. *Tema 41*. A circunstância de um dos integrantes do grupo familiar desempenhar atividade urbana não implica, por si só, a descaracterização do trabalhador rural como segurado especial, situação que deve ser analisada no caso concreto. Brasília, DF: TNU, [20--].

BRASIL. Turma Regional de Uniformização da 5ª Região. *Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Cível n. 0001884-33.2022.4.05.8402*. Relator: Juiz Federal José Carlos Dantas Teixeira de Souza, julgado em 27 nov. 2023.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Manual de direito previdenciário*. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LOPES FILHO, Juraci Mourão; SILVA, Daniela Montezuma da. A ponderação previdenciária e as características específicas do segurado especial nordestino. *Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais*, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 88-107, jul./dez. 2017.

PEREIRA, Rosimara de Fátima. Segurado especial e a comprovação da atividade rural. Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea, v. 6, n. 6, p. 81-92, 2022.

SÁ, Lara Emanuela Alves; SANTOS, Guilherme Augusto Martins. Aposentadoria rural e segurado especial: desafios probatórios e administrativos para efetivação do direito previdenciário no Brasil. *Revista JRG de Estudos Acadêmicos*, São Paulo, v. 8, n. 19, p. e082740, 2025.

SAVARIS, José Antonio. *Direito processual previdenciário*. 8. ed. Curitiba: Alteridade, 2023.

SCHNEIDER, Sergio. *A pluriatividade na agricultura familiar*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. (Série Estudos Rurais).

SOARES NETO, Melquiades Peixoto. O início de prova material como integrante da causa de pedir para fins de definição da coisa julgada na lide previdenciária. *JURIS – Revista da Faculdade de Direito*, v. 33, n. 2, p. 128-144, 2024. DOI: 10.14295/juris.v33i2.15558. Disponível em: https://periodicos.furg.br/juris/article/view/15558. Acesso em: 22 ago. 2026.

VICENTINI, Raquel Barbosa de Castro. *A contribuição previdenciária garantida ao segurado especial rural*: uma releitura a partir do uso de inteligência artificial para os trabalhadores do campo. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito da Empresa e dos Negócios) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2025.

30

GAME DO ADVOGADO GESTOR DO PRIMEIRO ESCRITÓRIO

*Natália Donato**

Descubra o nível de maturidade da gestão do seu primeiro escritório de advocacia

Como pontuar

- Sim = 2 pontos
- Parcialmente = 1 ponto
- Não = 0 ponto

Ao final, some os pontos obtidos. Pontuação máxima: 72 pontos (36 itens × 2 pontos).

1. Posicionamento e Estratégia

Pergunta	Sim (2)	Parcialmente (1)	Não (0)
Sei exatamente qual é a principal área de atuação do meu escritório.			
Consigo definir com clareza quem é meu cliente ideal.			
Tenho uma proposta de valor que diferencia meu escritório.			
Sei quais serviços geram mais resultado financeiro.			
Tenho metas definidas para os próximos 12 meses.			
Tenho um plano mínimo de crescimento para o escritório			

Subtotal: _____ / 12

* Advogada, especialista em direito previdenciário, sócia do Sampaio e Donato Advocacia, Vice Diretora do IBDP Jovem, membro da comissão especial de direito previdenciário da OAB/SP.

2. Organização Financeira

Pergunta	Sim (2)	Parcialmente (1)	Não (0)
Separo minhas finanças pessoais das finanças do escritório.			
Sei exatamente quanto custa manter minha operação mensalmente.			
Controlo receitas e despesas regularmente.			
Conheço meu faturamento médio.			
Sei quanto efetivamente sobra como lucro ou resultado.			
Tenho uma reserva financeira para imprevistos.			

Subtotal: _____ / 12

3. Gestão da Operação

Pergunta	Sim (2)	Parcialmente (1)	Não (0)
Tenho controle adequado dos prazos jurídicos.			
Tenho fluxo definido para novos atendimentos.			
Utilizo modelos e padrões para atividades recorrentes.			
Consigo identificar rapidamente o andamento das demandas.			
Tenho checklists para reduzir erros operacionais.			
Minha rotina não depende exclusivamente da memória.			

Subtotal: _____ / 12

4. Pessoas e Delegação

Pergunta	Sim (2)	Parcialmente (1)	Não (0)
Sei quais atividades precisam ser feitas exclusivamente por mim.			
Sei quais atividades podem ser delegadas.			
As responsabilidades da equipe estão claras.			
Acompanho entregas sem precisar executar todas as tarefas.			
Existem padrões definidos para a execução das atividades.			
Minha equipe consegue atuar com autonomia adequada.			

Subtotal: _____ / 12

5. Relacionamento com Clientes

Pergunta	Sim (2)	Parcialmente (1)	Não (0)
Tenho um padrão estruturado para o primeiro atendimento.			
Tenho prazo definido para responder clientes.			
O cliente sabe como ocorrerá a comunicação durante o caso.			
Existe uma rotina de atualização sobre o andamento das demandas.			
Solicito feedback dos clientes.			
Mantenho relacionamento após o encerramento do serviço.			

Subtotal: _____ / 12

6. Controle Gerencial

Pergunta	Sim (2)	Parcialmente (1)	Não (0)
Acompanho indicadores do escritório.			
Analiso resultados financeiros regularmente.			
Identifico os principais gargalos da operação.			
Realizo revisões periódicas de planejamento.			
Tomo decisões baseadas em dados.			
Tenho clareza sobre os próximos desafios do escritório.			

Subtotal: _____ / 12

Resultado Final

Pontuação Total: _____ / 72 pontos

- 60 a 72 pontos: Escritório Estruturado
  Seu escritório já tem fundamentos sólidos de gestão. O foco agora deve estar na otimização, crescimento e escalabilidade.
- 45 a 59 pontos: Escritório em Desenvolvimento
  Existem boas práticas implantadas, mas ainda há oportunidades importantes de melhoria e padronização.
- 30 a 44 pontos: Atenção à Gestão
  Há riscos operacionais e financeiros que podem limitar o crescimento e gerar sobrecarga.
- Até 29 pontos: Gestão é Prioridade
  Antes de buscar expansão, é recomendável estruturar processos, controles e indicadores básicos de gestão.

31

ALÉM DO BENEFÍCIO: O ATENDIMENTO PREVIDENCIÁRIO COMO PORTA DE ENTRADA PARA O DIREITO DO TRABALHO

*Nívea Maria Santos Souto Maior**

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos dois anos, o Direito do Trabalho brasileiro e seu sistema processual vêm incorporando uma cultura cada vez mais voltada à valorização dos precedentes, aproximando-se de elementos próprios do *common law*. Esse movimento não causa estranheza quando observado no contexto mais amplo do processo civil brasileiro. Nesse sentido, são pertinentes as lições de Fredie Didier Jr. para quem a experiência jurídica brasileira apresenta a peculiaridade de não se enquadrar integralmente em nenhuma das duas grandes tradições jurídicas ocidentais. Em vez disso, o autor afirma que o Brasil desenvolve um modelo próprio, que ele chama de *Brazilian Law*, caracterizado pela convivência entre elementos da *civil law* e da *common law* (Didier JR, 2019, p. 67-68). É dentro dessa moldura que se compreende a opção metodológica do Tribunal Superior do Trabalho por fixar teses vinculantes em Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas, Incidentes de Assunção de Competência e recursos repetitivos, em detrimento gradual ao antigo sistema de Súmulas e Orientações jurisprudenciais.

Essa mudança de método não é apenas formal: ao conferir efeito vinculante a entendimentos antes meramente persuasivos, a Justiça do Trabalho reduz a margem de discricionariedade nas instâncias ordinárias e, por consequência, aumenta a previsibilidade das teses que sustentam a propositura de novas ações.

* Doutora em Direito do Trabalho (UFPE). Mestre em Direito Público (UNESA). Mestre em Serviço Social (UEPB). Vice-diretora Científica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Servidora Pública do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI/CEEXT). E-mail: nivea.maior@ufpe.br.

Contudo, essa arquitetura de precedentes não substitui a exigência mais elementar da advocacia previdenciária que é a de um atendimento humanizado e proativo. Como bem observa Melissa Folmann, atender o cliente previdenciário pressupõe compreender o universo de institutos norteadores dos diversos aspectos envolvendo a disciplina, isto porque não compete ao cliente saber exatamente o seu melhor direito, mas ao próprio advogado (2019, p. 15). O Direito do Trabalho e o Direito Previdenciário lidam, na maior parte das vezes, com pessoas em situação de infortúnio social e de outras vulnerabilidades, é justamente esse contexto que torna o contato proativo e qualificado com o trabalhador uma etapa tão decisiva quanto a própria tese jurídica que se pretende sustentar.

Nesse contexto propõe-se um exercício pouco praticado na rotina do escritório previdenciarista: o de tratar o primeiro atendimento não como um evento isolado, mas como um ponto de convergência entre dois ramos do direito que, na vida do trabalhador, nunca estiveram de fato separados. Os pontos a seguir foram selecionados justamente por reunir, cada um, uma tese trabalhista já firmada ou em vias de sê-lo e um reflexo direto sobre a instrução ou o mérito da demanda previdenciária correlata.

2. PPP COM ATRASO NA ENTREGA OU ERRO NO PREENCHIMENTO

Ao apurar pedido de aposentadoria especial, o advogado deve avaliar a qualidade do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) entregue pelo empregador, tanto no que se refere a sua tempestividade[1] como na veracidade dos dados preenchidos nesse documento. O tema ganhou novo relevo com o julgamento do Tema 1.124 pelo Superior Tribunal de Justiça, que fixou balizas sobre o dever de colaboração probatória do INSS na via administrativa e sobre os efeitos financeiros da concessão do benefício quando a prova da especialidade só é produzida em juízo[2].

1 O Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) se tornou obrigatório a partir 01/01/2004 e substituiu todos os formulários regulamentados anteriormente (data fixada pela Instrução Normativa INSS/DC n. 96/2003), passando a valer definitivamente como documento de comprovação das condições de trabalho periculosas ou insalubres. O prazo para entrega de 30 dias não é fixado pela instrução normativa do INSS, esse tempo é fixado como um parâmetro adotado pela doutrina e jurisprudência trabalhista associado ao momento da rescisão, haja vista o art. 283, inciso I, alínea H, do Decreto 3.048/99 estabelecer que a empresa deve manter o PPP atualizado e fornecê-lo no momento da rescisão do contrato de trabalho.

2 O item 2.3 da tese fixada no Tema Repetitivo n. 1.124/STJ é expresso ao citar, como exemplo de prova técnica não submetida ao crivo administrativo do INSS, "um PPP novo ou LTCAT", hipótese em que o termo inicial dos efeitos financeiros do benefício é fixado na data da citação válida ou na data posterior em que preenchidos os

Paralelamente, o Tribunal Superior do Trabalho, ao julgar o Tema 132 em sede de Incidente de Recursos Repetitivos, assentou a imprescritibilidade da pretensão de retificação e entrega do PPP, devolvendo ao trabalhador direito de exigir do empregador o documento correto a qualquer tempo (Consultor Jurídico, 2025).

É esse mesmo acervo de precedentes trabalhistas, já consolidado embora não vinculante em sentido estrito, que reconhece o cabimento de indenização por danos materiais e moral na hipótese de prejuízo efetivamente demonstrado quando o atraso ou o erro no PPP comprometeu o próprio deferimento da aposentadoria especial.

> FORNECIMENTO – APOSENTADORIA ESPECIAL – EMISSÃO DE GUIA – PPP – Conforme disposto na norma legal (Lei 8.213/91), constitui obrigação do empregador emitir e fornecer ao empregado o formulário DIRBEN 8030 (atual PPP), contendo a descrição das atividades desenvolvidas, bem como as condições ambientais a que ele se submetia, de acordo com o apurado pela perícia técnica. O fornecimento de dados equivocados sujeita o infrator ao ressarcimento dos prejuízos causados ao obreiro, em razão da tardia concessão do benefício vindicado (arts. 186 e 927 do CC c/c art. 8º da CLT). (TRT 3ª Região – Segunda Turma 00582-2005-143-03-00-7 RO Recurso Ordinário Rel. Anemar Pereira Amaral DJMG 14/06/2006).

O atendimento previdenciário revela-se, assim, a porta de entrada para uma ação trabalhista de responsabilidade civil que, sem o olhar atento do advogado, dificilmente seria ajuizada.

3. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE: APOSENTADORIA ESPECIAL EM TRAMITAÇÃO E O ADICIONAL DE INSALUBRIDADE JÁ CONSOLIDADO

Em 14 de julho de 2026 houve a aprovação pelo Senado Federal da Proposta de Emenda à Constituição n. 14/2021 (ainda pendente de promulgação pelo Congresso Nacional), de modo a devolver a centralidade do debate sobre a proteção previdenciária dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias.

Enquanto a aposentadoria especial diferenciada dessa categoria aguarda a etapa final de sua tramitação legislativa, já está consolidado o direito ao adicional de insalubridade calculado sobre o vencimento ou

requisitos (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – Primeira Seção – REsp 1.905.830/SP, 1.912.784/SP e 1.913.152/SP julgados conjuntamente sob o mesmo tema. Publicado em 6 nov. 2025).

salário-base, e não costumeiramente sobre o salário-mínimo, nos termos da Lei n. 13.342/2016 e do art. 9º-A, § 3º, da Lei n. 11.350/2006.

O Tribunal Superior do Trabalho pacificou a matéria nos Temas 118 e 306, reconhecendo, respectivamente, o direito ao adicional independentemente de laudo pericial específico e a obrigatoriedade de sua incidência sobre o salário-base. Ao advogado que atende essa categoria em busca da aposentadoria, cabe verificar se o ente municipal ou estadual empregador já adequou a base de cálculo, o que abre caminho a diferenças salariais retroativas de até cinco anos, cumuladas com reflexos em férias, décimo terceiro salário e demais verbas.

4. CONTRIBUINTE INDIVIDUAL E INDÍCIOS DE FRAUDE TRABALHISTA: PEJOTIZAÇÃO, DIARISTAS E ENTREGADORES CONTROLADOS POR PLATAFORMAS DIGITAIS

Situação recorrente no atendimento é a do contribuinte individual com indícios de fraude na relação de emprego, um segurado em categoria indevida que reúne a pejotização disfarçada, o MEI utilizado para mascarar subordinação, como é o caso da diarista doméstica que trabalha três dias ou mais por semana e o entregador de aplicativo com jornadas exaustivas. Nessas hipóteses, cabe ao advogado formular perguntas capazes de revelar se houve retenção indevida da CTPS pelo tomador de serviços ou apenas ausência de anotação do vínculo, distinção que a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho trata de maneira bastante diversa e que convém não confundir.

Pelo Tema 192 fixado em Incidente de Recursos Repetitivos, a retenção da CTPS por prazo superior aos 5 dias úteis do art. 29 da CLT gera dano moral presumido, dispensada a prova de prejuízo concreto. Já pelo Tema 60, também em recursos repetitivos, a mera ausência de anotação do vínculo não configura dano moral *in re ipsa*, sendo indispensável a demonstração de constrangimento ou de prejuízo efetivo ao patrimônio imaterial do trabalhador. São dois fundamentos de responsabilização com pressupostos distintos, e não uma única tese aplicável indistintamente às duas condutas.

Ainda merece atenção um ponto sensível durante a fase de instrução do processo de reconhecimento de vínculo: desde novembro de 2023 em razão da revogação do enunciado da Súmula 31 pela Turma Nacional de Uniformização, por incompatibilidade com o entendimento fixado pelo Superior Tribunal de Justiça no PUIL 293, a sentença trabalhista meramente homologatória de acordo deixou de constituir, por si só, início de prova material para fins de tempo de contribuição, exigindo-se elementos complementares nos autos trabalhistas ou no próprio juízo federal.

5. INCAPACIDADE LABORATIVA, ESTABILIDADE ACIDENTÁRIA E O FIM DA EXIGÊNCIA ESTRITA DOS QUINZE DIAS

No atendimento voltado ao auxílio por incapacidade temporária ou à aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de doença ocupacional ou de acidente de trabalho, o Tribunal Superior do Trabalho consolidou o Tema 125 em Incidente de Recursos Repetitivos para reafirmar que a estabilidade prevista no art. 118 da Lei n. 8.213/91 pode ser reconhecida ainda que o trabalhador não tenha se afastado por mais de quinze dias nem percebido o auxílio-doença acidentário, bastando que após a rescisão contratual seja constatado o nexo causal ou concausal entre a doença e o trabalho. Portanto, a exigência cumulativa dos quinze dias e da percepção do benefício acidentário deixou de ser condição inafastável para todos os casos.

Merece igual atenção o chamado limbo previdenciário, situação em que o trabalhador recebe alta do INSS, mas o médico da empresa o considera inapto a retornar. O Tema 88 do TST já assentou que a conduta do empregador que impede o retorno e inviabiliza a remuneração após a alta configura dano moral *in re ipsa*. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, reconheceu repercussão geral sobre a matéria no RE 1.460.766 (Tema 1.421) ainda pendente de julgamento de mérito, que deverá definir a competência para processar essas ações (se a Justiça do Trabalho ou a Justiça Federal) como também a interpretação do marco inicial do período de graça previsto no art. 15, II, da Lei n. 8.213/91, cuja questão a própria Turma Nacional de Uniformização já reconheceu como tempo de contribuição fictício[3] em favor do segurado.

Por fim, a atualização da Norma Regulamentadora n. 1 pela Portaria MTE n. 1.419/2024,[4] ao incluir expressamente os fatores de risco psicossociais no gerenciamento de riscos ocupacionais, deu à Previdência Social um instrumento de cruzamento de dados praticamente automático: sempre que um afastamento é registrado sob CID de natureza psicossocial, como o *burnout* (classificado como Z73.0), o sistema confronta a informação com os eventos do eSocial relativos à comunicação de acidente de

3 "Quando o empregador não autorizar o retorno do segurado, por considerá-lo incapacitado, mesmo após a cessação de benefício por incapacidade pelo INSS, a sua qualidade de segurado se mantém até o encerramento do vínculo de trabalho, que ocorrerá com a rescisão contratual, quando dará início a contagem do período de graça do art. 15, II, da Lei n. 8.213/1991" (TEMA 300/TNU – PEDILEF 0513030-88.2020.4.05.8400/RN, acórdão publicado em 13/12/2022).

4 O STF suspendeu por 90 dias a aplicação de multas e sanções administrativas referentes aos riscos psicossociais da NR-1, alterada pela Portaria MTE n. 1.419/2024, em sede de liminar nos autos da ADPF 1.316 a contar de 25/06/2026.

trabalho, ao monitoramento biológico e às condições ambientais, apontando aquilo que a regulamentação denomina nexo epidemiológico sempre que o risco não constava do inventário da empresa (Zavanella, 2026).

6. SALÁRIO-MATERNIDADE E A EXPANSÃO DA ESTABILIDADE GESTACIONAL

O atendimento de segurada em gozo ou em pleito de salário-maternidade também pode revelar a ampliação recente da estabilidade provisória no emprego. O Supremo Tribunal Federal ao julgar o Tema 542 em sede Repercussão Geral (RE 842844 em 05/10/2023), assegurou a licença-maternidade e a estabilidade à gestante contratada de forma precária pela Administração Pública, tanto por prazo determinado quanto para o exercício de cargo comissionado demissível *ad nutum*.

No âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, houve uma revisão de entendimento sobre a proteção às trabalhadoras contratadas temporariamente pela iniciativa privada, sob o regime da Lei n. 6.019/1974. Desde 2019, o Tribunal afastava a estabilidade nessas hipóteses, conforme entendimento firmado na Tese 2 do Incidente de Assunção de Competência. Esse entendimento foi superado em 23 de março de 2026, por maioria de quatorze votos a onze, em decisão que considerou a lógica ampliativa adotada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 542. O próprio Supremo, contudo, já havia esclarecido anteriormente que aquele precedente não alcançava diretamente as contratações submetidas ao regime da Lei n. 6.019/1974 por empresas privadas.

Consolidada está a estabilidade da gestante no contrato de experiência, por força do Tema 163, bem como o entendimento de que a recusa da empregada à oferta de reintegração não afasta o direito à indenização substitutiva, conforme o Tema 134, e de que o ajuizamento da ação após o término do próprio período estabilitário não configura abuso de direito nos termos do Tema 279, todos do TST.

Por fim, recomenda-se constante cautela na orientação de tais casos concretos: o próprio Supremo Tribunal Federal voltou a ser provocado a respeito na ADPF 1.288, na qual houve decisão monocrática em 23 de julho de 2026, atualmente pendente de agravo regimental, sinal de que a matéria segue em aberto e merece acompanhamento.

7. A REDUÇÃO DA JORNADA NO SERVIÇO PÚBLICO PARA SERVIDORES COM FILHOS COM DEFICIÊNCIA

Para o segurado vinculado a regime próprio de previdência social, cabe ao advogado verificar se no núcleo familiar há filho ou dependente

com deficiência, inclusive com Transtorno do Espectro Autista, condição que a Lei n. 12.764/2012 equipara, para todos os efeitos legais, à pessoa com deficiência. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 1.097, estendeu aos servidores públicos estaduais e municipais, por aplicação analógica do art. 98, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.112/90, o direito à redução da jornada de trabalho sem redução de remuneração para o cuidado do dependente, ainda que inexista lei estadual ou municipal específica disciplinando o benefício. A omissão do ente federativo, portanto, deixou de ser obstáculo ao exercício desse direito, o que abre uma frente de atuação trabalhista pouco explorada no atendimento tipicamente previdenciário.

8. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: AFASTAMENTO REMUNERADO E A NOVA TESE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Merece registro, por fim, o julgamento de mérito do Tema 1.370 pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 1.520.468, concluído por unanimidade em dezembro de 2025. A Corte fixou três teses: compete ao juízo estadual, no exercício da jurisdição criminal, fixar a medida protetiva do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), inclusive determinando ao INSS o afastamento remunerado; a prestação terá natureza previdenciária quando a mulher for segurada do Regime Geral de Previdência Social, cabendo ao empregador os primeiros quinze dias de afastamento e ao INSS o período subsequente, independentemente de carência; e a prestação assumirá natureza assistencial quando a mulher não for segurada, a ser custeada pelo poder público na forma da Lei n. 8.742/93.

O INSS opôs embargos de declaração contra o acórdão, julgados por unanimidade em sessão do Plenário Virtual de 22 de maio de 2026. O colegiado acolheu os embargos sem efeitos infringentes, apenas para integrar o julgado e conferir nova redação a dois pontos da tese: precisou-se que, na hipótese previdenciária, não incide contribuição previdenciária sobre a prestação paga durante o afastamento, nos termos do art. 28, § 9º, alínea *a*, da Lei n. 8.212/91; e, na hipótese assistencial, esclareceu-se que a responsabilidade pelo custeio recai sobre os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, conforme o art. 22 da Lei n. 8.742/93, cabendo ao juízo competente definir o ente subnacional responsável pelo pagamento e atestar que a mulher não disporá, em razão do afastamento, de meios para a própria manutenção.

Reconheceu-se, ainda, a competência da Justiça Federal para as ações regressivas do INSS contra o agressor, com fundamento no art. 120, II, da Lei n. 8.213/91. Trata-se de precedente recente, cujos desdobramentos merecem acompanhamento pelo advogado que atua nessa

interseção sensível entre proteção à mulher, direito do trabalho e direito previdenciário.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pontos acima apresentados não esgotam nem de longe as interseções possíveis entre o atendimento previdenciário e o direito do trabalho. Cada um deles guarda desdobramentos práticos, estratégicos e probatórios que a extensão do presente texto não comporta todos os pontos e os aqui mencionados serão explorados com maior riqueza de detalhes durante o Estudo de Caso Orientado a ser conduzido no XX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário, promovido em dia 9 de outubro de 2026 pelo IBDP na cidade de Curitiba/PR.

Vale relembrar a advertência com que se introduziu este estudo: os pontos trabalhistas só se revelam a quem pratica o acolhimento de um atendimento atento, paciente e disposto a investigar além do benefício previdenciário inicialmente formulado pelo cliente, que raramente chega ao escritório sabendo qual é o seu melhor direito. É esse cuidado, mais do que qualquer tese vinculante, que transforma uma simples consulta previdenciária em oportunidade de tutela integral do trabalhador.

REFERÊNCIAS

CONSULTOR JURÍDICO. *A imprescritibilidade do PPP e a consolidação do Tema 132 do TST.* São Paulo: Conjur, 14 jul. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-jul-14/a-imprescritibilidade-do-ppp-e-a-consolidacao-do-tema-132-do-tst/. Acesso em: 9 ago. 2026.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de direito processual civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

FOLMANN, Melissa. *Atendimento ao cliente previdenciário*. São Paulo: Lujur Editora, 2019.

ZAVANELLA, Fabiano. *'Big brother' trabalhista e NR-1*: era da fiscalização algorítmica da saúde mental. São Paulo: Consultor Jurídico, 12 maio 2026. Disponível em: https://conjur.com.br/2026-mai-12/o-big-brother-trabalhista-e-a-nr-1-a-era-da-fiscalizacao-algoritmica-da-saude-mental-2/. Acesso em: 9 ago. 2026.

32

TIPOS DE LINGUAGEM, NARRATIVA JURÍDICA E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA. É PRECISO CONTAR UMA HISTÓRIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO?

*Pedro Pannuti**

Tratar de *storytelling* pode levar à compreensão inicial de que o autor valorizaria mais a forma do que o conteúdo. Na prática jurídica, que eventualmente seria hábil em contornar fatos potencialmente negativos ou omitir a realidade caso afastasse seu representado do reconhecimento de um direito.

Essa má impressão, felizmente, é rapidamente desfeita quando se percebe que a qualificação negativa é oriunda de ignorância técnica. *Todos os argumentos, em qualquer nível ou tipo de atuação jurídica, são construídos sobre um arranjo dos fatos de um caso particular. Esses fatos são moldados em histórias cuidadosamente ajustadas com as regras legais e precedentes.*[1]

O *storytelling* jurídico, portanto, em nada deve fazer referência ao seu homônimo no marketing ou vendas, por exemplo. Na introdução à edição brasileira da obra supracitada, o Prof. João Paulo Forster estabelece interessante descrição:

> A opção pelo termo '*Storytelling*' se dá pela sua disseminação, dentre tantos outros que, derivados pelo inglês, tomaram de assalto o Direito no Brasil nos últimos anos, como Visual Law, Legal Design, entre outros. Como diversas expressões em inglês, é difícil achar apenas um termo em português que encapsule o significado pleno da palavra: "narrativa" é um

* Advogado, graduado pela Universidade do Paraná (UFPR), especialista em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Diretor de Atuação Judicial da OAB/PR, Diretor Adjunto de Atuação Judicial do IBDP.

1 MEYER, Philip n. *Storytelling para advogados*. Londrina: Thoth, 2025. p. 8.

termo muito empregado no cenário político, frequentemente com conotação negativa; "contação de histórias" remete um tanto a uma prática que se desenrola em um cenário mais infantil. Por isso, decidiu-se pelo nome *Storytelling* para advogados.

Em uma nota informal, um menu de tantos tempos no qual uma formiga espetada num cubo de tapioca assume papel importante no *storytelling* pretendido, destacando a origem da crocante saúva amazônica, o marcante sabor de capim santo em primeiro lugar usado como tempero pelos povos indígenas brasileiros.

Num estrelado restaurante, a comida também se **comunica estrategicamente**, evocando a origem local e a sustentabilidade ao lado da aguçada técnica culinária. A **linguagem** não é apenas escrita, mas *uma faculdade cognitiva exclusiva da espécie humana que permite a cada indivíduo representar e expressar simbolicamente sua experiência de vida*.[2]

Por isso, a linguagem não se encerra na forma verbal – escrita, oral ou gestual – mas também na corporal, fotográfica e de outros signos como cinema, música e até dança. Nada impede, também, a cumulação de linguagens, vide o visual law.[3] Todas transmitem **histórias** e a forma de contá-las é que define o estilo e a eficiência do *storytelling*.

Fora da semiótica e noutra analogia gastronômica, *o motivo para você achar que consegue escrever uma história é porque consegue mesmo. Nós ouvimos histórias desde que nascemos, e elas são como um hambúrguer: você pode não saber como se faz, mas já comeu vários para saber quando um é ruim e quando é bom.*[4]

Retomando o aspecto técnico e com as **escusas de estilo –** perceba-se como a pretensão de seriedade evoca automaticamente a austeridade na linguagem?

Toda linguagem é um acordo. Você pode não ter acordado, mas alguém acordou. O acordo ortográfico por exemplo: ninguém estava de acordo, a não ser meia dúzia de gramáticos que se reuniu para acabar com o trema. O que é que ele tinha feito de errado?[5]

---

2 BAGNO, Marcos. *Língua, linguagem, linguística*: pondo os pingos nos ii. São Paulo: Parábola, 2014. p. 58.

3 A própria linguagem jurídica pode se valer da forma verbal e visual. A Resolução CNJ n. 347/2020 denomina *visual law* a subárea do *Legal Design* que utiliza elementos visuais tais como imagens, infográficos e fluxogramas, para tornar o Direito mais claro e compreensível.

4 MARQS, Raoni. *Como escrever histórias*. São Paulo: Seguinte, 2025. p. 11.

5 DUVIVIER, Gregório. *O Céu da Língua*. [Peça de Teatro]. 2026.

Retomando definitivamente a análise técnica, é claro que há pontos de contato entre a narrativa jurídica e a literatura. Neste, *para uma história você precisa de conflito, já que a trama é feita de duas partes:* ***intenção e obstáculo***.[6] *É irresistível a comparação com o indeferimento de um requerimento administrativo de benefício previdenciário, por exemplo.*

Uma segurada pretende receber determinada prestação previdenciária e se depara com óbice administrativo. Se o impedimento vier cristalizado em carta de exigência passível de comprovação e o ente previdenciário acolher a complementação documental, encerra-se aí o conflito com a concessão do benefício.

Outro segurado, desventurado, enfrenta intransponível negativa e recebe o indeferimento administrativo: inaugura-se aí a **trama** a ser levada ao Judiciário.

No âmbito literário, conforme citação atribuída ao roteirista Aaron Sorkin: *o jeito mais curto de definir uma trama é:* alguém *quer alguma* coisa, *mas* algo *o impede*.[7] Na disciplina jurídica previdenciária contenciosa, altere o primeiro sujeito pela **parte autora**; o objeto pelo **pedido mediato**; o segundo sujeito pelo **ente previdenciário** de sua preferência – seja ele do RGPS, RPPS ou Regime Complementar – e provavelmente foi possível subsumir boa parte das demandas previdenciárias em trâmite.

Quando *não lhe resta alternativa senão socorrer-se do Poder Judiciário* para solução do conflito e/ou desenvolvimento da trama, vale iniciar com o questionamento: a repetição de chavões e clichês pode afetar seu *storytelling* ou a prática jurídica permite desmedida liturgia?

Parece-nos que o meio-termo, neste caso, é bastante saudável. A influência do Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, sucessora da Recomendação CNJ n. 144/2023, estabelece compromissos para a magistratura, mas também pode beneficiar aqueles que exercem capacidade postulatória.

Claro, diante do conflito de interesses que gera uma pretensão resistida, estamos diante da potencial trama que inaugurará o processo judicial, mas a jurisdição é inativa e a ação depende da **provocação** das partes.

A jurisdição é inerte – no bom sentido, definitivamente sem a pretensão de atribuir efeito figurado ao adjetivo – mas porque a postulação depende efetivamente do advogado, *não um simples vociferador, mas o próprio juiz da lide*, conforme célebre citação de Carnelutti.

6 MARQS, *op. cit*., p. 40.

7 MARQS, *op. cit*., p. 40.

Contudo, não há como negar que o Direito Processual Previdenciário compartilha a raiz processualista da lógica dialética de tese (alguém quer alguma coisa), antítese (algo o impede) e síntese (conclusão da trama!).

Mas em matéria previdenciária, felizmente, temos **fungibilidade**. Por conta dos interesses em debate, pode-se dizer que a jurisdição previdenciária evoluiu para não priorizar a **estática** regra processual. O Direito Processual Previdenciário é efetivamente adjetivo ao direito material, e assim o é porque se escora na própria proteção social. Por isso, a jurisprudência reconhece a flexibilização do princípio da adstrição da sentença em matéria de benefícios por incapacidade, na mais famosa fungibilidade dessas prestações não programadas.

Há particularidades na lide previdenciária, também, porque é teleologicamente guiada pelo Princípio do Acertamento da Relação Jurídica de Proteção Social. *Não raras vezes, as ações em que se discute o direito a uma prestação previdenciária apresentam grave problema de falta de delimitação do real conteúdo do conflito de interesses estabelecido entre a entidade previdenciária e a pessoa que pretende um benefício previdenciário.*[8]

Subsiste a questão: mesmo neste ambiente propenso à proteção social, há importância na comunicação estratégica? A resposta há de ser positiva, na mesma medida em que nem o mais otimista processualista pode desconsiderar o consistente e permanente debate no âmbito do direito material.

A aposentadoria especial é protagonista de nova **trama** a cada episódio de decisão em recursos repetitivos. A advocacia previdenciária, também repetidamente atuando como amigos da corte, sofre novo **aterramento** – terminologia aqui desassociada da técnica de proteção constante na NR-10 e utilizada de forma figurativa para trazer o ingênuo otimista à Terra.

Retornando ao Processo Civil, como delimitar na norma adjetiva a **topografia jurídica** do *storytelling*, na expressão do Min. Luiz Edson Fachin, quando lecionava na UFPR? O ponto de partida positivado é evidentemente o art. 319, III do CPC, que consagra a Teoria da Substanciação. A petição inicial deve demonstrar simultaneamente a causa próxima (fato) e a causa remota (direito).[9]

8 SAVARIS, José Antonio. *Direito processual previdenciário*. 7. ed. Curitiba: Alteridade, 2018. p. 72.

9 NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 851.

A questão é a **forma** que serão expostos os fatos e os fundamentos jurídicos do pedido. O contexto fático servirá para demonstrar quem são as partes e qual o cenário da trama; o conflito exige fundamentos jurídicos para demonstrar o rompimento do equilíbrio estabelecido *a priori*. Diante disso, qual a resolução sugerida pela parte? O pedido traduz a forma desenhada de como o Judiciário poderia restaurar a situação anterior.

O *storytelling* pode criar empatia e até retenção de memória. Quando alcança o objetivo, a narrativa lógica pode se tornar **emocionalmente envolvente**, sem perder o rigor técnico. Mas atenção para não confundir emoção com apelação ou violência. Desde logo, destaque-se: mais beligerância não significa maior proteção a direitos.

Ao contrário, aumentar o nível de efetividade da comunicação pode significar maior cooperação entre os agentes, inclusive processualmente. Até porque, diante de decisão judicial que errou – quanto ao procedimento ou ao julgamento – eventual crítica deve ser considerada como *qualificação do debate e não ataque pessoal*, como defende Diego Schuster.

Isso porque, *o processo previdenciário não se resume a declarar um vencedor ou perdedor. Ante a natureza social da demanda previdenciária, prejudicar um cidadão por uma prova mal colhida durante o processo, é um dano a toda uma visão social que merece o Direito Previdenciário.*[10]

Em sede de conclusão, diante da atualidade do tema, sabe-se que há ferramentas que avaliam o percentual de escrita humana e robotizada de qualquer texto. Submetendo esse breve ensaio à plataforma,[11] recebemos a grata confirmação de que todas as 1603 palavras – inclusive estas – foram escritas por um humano. Ainda que posteriormente submetida à revisão de inteligência artificial para verificar se as regras de ABNT ainda eram as mesmas de outrora.

A aparentemente desnecessária confissão tem uma ideia em segundo plano: alertar o leitor e a leitora que quando um suposto *storytelling* parece ter sido escrito por uma máquina, a mera suspeita pode enfraquecer a confiança de que a técnica busca construir. *A IA ajuda na pesquisa, na transcrição de entrevistas, no confronto prévio de hipóteses, na análise e*

10 SCHUSTER, Diego Henrique. Comunicação não violenta no direito previdenciário. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 21 jun. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jun-21/diego-schuster-comunicacao-nao-violenta-direito-previdenciario/. Acesso em: 12 ago. 2026.

11 PANGRAM. *Pangram:* AI detection. [S. l.]: Pangram Labs, [s. d.]. Disponível em: https://www.pangram.com. Acesso em: 15 ago. 2026.

organização de documentos (sempre preservando o sigilo dos clientes). A redação publicada em nome próprio precisa se basear em material humano.[12]

Pois bem. Dito tudo isso, inafastável a conclusão de que **sim**, é preciso contar uma história no Direito Previdenciário. Não apenas por exigência legal da Teoria da Substanciação, mas porque dá método à exposição do Direito Fundamental violado – pelo menos em tese! – se em âmbito previdenciário é possível se beneficiar de eventual flexibilização da forma, delimitar bem a **trama** é o que pode permitir ao julgador acessar o cerne do conflito.

REFERÊNCIAS

BAGNO, Marcos. *Língua, linguagem, linguística:* pondo os pingos nos ii. São Paulo: Parábola, 2014.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Recomendação n. 144, de 2023*. Brasília, DF: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil*). Resolução n. 347, de 2020*. Brasília, DF: CNJ, 2020.

DUVIVIER, Gregório. *O céu da língua*. [Peça de teatro]. 2026.

MARQS, Raoni. *Como escrever histórias*. São Paulo: Seguinte, 2025.

MEYER, Philip n. *Storytelling para advogados*. Londrina: Thoth, 2025.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SAVARIS, José Antonio. *Direito processual previdenciário*. 7. ed. Curitiba: Alteridade, 2018.

SCHUSTER, Diego Henrique. Comunicação não violenta no Direito Previdenciário. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 21 jun. 2023.

Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jun-21/diego-schuster-comunicacao-nao-violenta-direito-previdenciario/. Acesso em: 12 ago. 2026.

12 Por que advogados não deveriam escrever artigos com IA. *Migalhas*, 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/461515/por-que-advogados-nao-deveriam-escrever-artigos-com-ia. Acesso em: 15 ago. 2026.

33

COORDENAÇÃO DE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS E SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA: DESAFIOS JURÍDICOS E ATUARIAIS CONTEMPORÂNEOS

*Thais Maria Riedel de Resende Zuba**

1. INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro foi constitucionalmente estruturado sobre uma pluralidade de regimes com sujeitos protegidos, fontes de custeio, regras de concessão e formas de financiamento parcialmente distintas. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cobre, em caráter obrigatório, os trabalhadores da iniciativa privada e os demais segurados definidos em lei; os regimes próprios de previdência social (RPPS) destinam-se aos servidores titulares de cargos efetivos dos respectivos entes federativos; e a previdência complementar, autônoma e baseada na constituição de reservas, adiciona uma camada de proteção facultativa, embora, no serviço público, a instituição do regime complementar produza efeitos obrigatórios sobre o limite dos benefícios do RPPS para os novos ingressantes. Essa diversidade não representa anomalia. Ela decorre do próprio desenho constitucional e do federalismo brasileiro. O problema surge quando a pluralidade se converte em fragmentação e cada regime

* Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB) 2004 e em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB) 2005. Especialista em Direito Processual Civil pelo UNICEUB, 2006 e em Direito Previdenciário pela Escola Paulista de Direito (EPD/SP) 2008. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) 2011 e Doutora em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) 2022. Professora de Direito Previdenciário no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

passa a operar como se as trajetórias profissionais permanecessem confinadas dentro de fronteiras administrativas estáveis.

A realidade contemporânea aponta em sentido oposto. Os trabalhadores transitam entre empregos privados e cargos públicos, acumulam vínculos lícitos, mudam de ente federativo, prestam serviço militar, aderem ou não a planos complementares e chegam à aposentadoria com histórias contributivas compostas por períodos submetidos a diferentes normas. Ao mesmo tempo, o envelhecimento populacional, a informalidade e as novas formas de trabalho reduzem a previsibilidade das bases contributivas e ampliam a duração esperada dos benefícios. A sustentabilidade, portanto, não pode ser analisada apenas no interior de cada regime, como se receitas e obrigações fossem determinadas exclusivamente pela população nele atualmente filiada. A mobilidade dos segurados desloca responsabilidades, e a ausência de coordenação pode gerar tanto perda de proteção quanto distribuição incorreta de encargos.

Este artigo parte da seguinte hipótese: a coordenação entre regimes é pressuposto, e não obstáculo, da sustentabilidade previdenciária. Contagem recíproca, Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), compensação financeira, intercâmbio cadastral e adequada articulação com a previdência complementar integram uma mesma arquitetura. Se funcionam corretamente, permitem que o trabalhador preserve sua história contributiva e que o custo do benefício seja repartido de acordo com os períodos reconhecidos. Se falham, o regime instituidor assume obrigação sem receber a correspondente participação financeira, o regime de origem conserva recursos que deveriam acompanhar o tempo certificado e o segurado suporta atrasos, exigências repetidas ou redução indevida de direitos.

O estudo adota método jurídico-documental, com exame do texto constitucional, da legislação federal, de atos regulatórios, de decisões do Supremo Tribunal Federal e de dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pelo Ministério da Previdência Social. O objetivo não é oferecer um inventário exaustivo dos regimes, mas identificar os pontos em que direito, atuária, orçamento, tecnologia e governança se encontram. Ao final, propõe-se uma compreensão multidimensional da sustentabilidade, capaz de compatibilizar solvência, liquidez, proteção social, segurança jurídica e eficiência institucional.

2. PLURALIDADE DE REGIMES E UNIDADE CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO

A Constituição de 1988 distribui a matéria previdenciária principalmente entre os arts. 40, 201 e 202. O art. 40 disciplina os RPPS; o art. 201

organiza o RGPS sob caráter contributivo e filiação obrigatória; e o art. 202 estabelece a autonomia da previdência privada, de caráter complementar e facultativo. Essa separação define competências e técnicas de financiamento, mas não elimina a unidade finalística do sistema de seguridade social, orientado pela cobertura dos riscos sociais e pela preservação da dignidade de quem perde ou reduz sua capacidade de obter renda pelo trabalho (Brasil, 1988). A leitura isolada de cada dispositivo produz uma visão incompleta: os regimes têm autonomia operacional, mas compartilham o dever de dar continuidade à proteção ao longo da vida contributiva. Em sentido técnico, Ilídio das Neves descreve regime como um "conjunto ordenado, coerente e sistematizado de normas ou regras jurídicas", orientado a objetivos de natureza protetora (Neves, 1996, p. 655).

A necessidade de articulação não decorre apenas da mobilidade laboral. Na definição de Wagner Balera, ela integra a própria técnica previdenciária:

> A Previdência Social é, antes de tudo, uma técnica de proteção que depende da articulação entre 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 tenta reduzir ao mínimo os riscos sociais [...] (Balera, 2016, p. 21).

A coordenação aparece de forma expressa no art. 201, § 9º, que assegura a contagem recíproca do tempo de contribuição entre RGPS e RPPS, e destes entre si, com a correspondente compensação financeira. A Emenda Constitucional n. 103/2019 também inseriu o § 9º-A, prevendo a contagem recíproca entre o tempo de serviço militar e o tempo de contribuição aos regimes previdenciários, com compensação entre as respectivas receitas. No art. 40, § 9º, o tempo federal, estadual, distrital ou municipal deve ser considerado para aposentadoria, observadas essas regras. O constituinte reformador, portanto, não tratou a mobilidade como favor administrativo: reconheceu-a como direito e vinculou a circulação do tempo à circulação dos recursos (Brasil, 1988; Brasil, 2019).

Também integra esse desenho a expansão do regime de previdência complementar do servidor público. A limitação dos benefícios do RPPS ao teto do RGPS para os novos ingressantes e, mediante opção, para servidores anteriores, modifica a forma de financiamento das prestações futuras e desloca parte da cobertura para planos capitalizados. A Lei n. 12.618/2012 concretizou esse modelo na União, enquanto a Emenda Constitucional n. 103/2019 tornou obrigatória sua instituição pelos entes que mantêm

RPPS (Brasil, 2012; Brasil, 2019). A coordenação, nesse ponto, não se resume à transferência de tempo, pois envolve transição entre promessas previdenciárias diferentes, redução da base contributiva do regime próprio, formação de reservas individuais ou coletivas e, em algumas estruturas, pagamento de benefício especial ou mecanismo equivalente.

Dessa arquitetura decorrem duas consequências. A primeira é que o equilíbrio deve ser verificado em cada plano, respeitadas suas características, mas sem ignorar fluxos jurídicos e financeiros provenientes dos demais regimes. A segunda é que o segurado não pode ser transformado em garantidor da comunicação entre órgãos. A ele incumbe demonstrar, nos limites legais, os vínculos e contribuições que compõem sua trajetória; aos regimes cabe validar, certificar, compartilhar dados, calcular a participação financeira e resolver divergências institucionais. A pluralidade é compatível com a unidade de proteção somente quando existem mecanismos eficazes de coordenação.

Coordenação, contudo, não significa unificação nem transposição automática de soluções entre massas e modelos de custeio distintos. Ao examinar a aproximação entre RGPS e RPPS, vale reprisar a observação de minha obra de doutorado:

> Assim, o que se tem visto é a aproximação gradual entre as regras dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS). Tal medida deve ser vista com a devida atenção, e respaldada em estudos técnicos, haja vista que, quanto ao modelo contributivo, os trabalhadores do RGPS contam com uma diversidade contributiva própria do Orçamento da Seguridade Social; diversa da dualidade contributiva do RPPS em que se consideram apenas as contribuições dos servidores e de seus entes dentro do Orçamento Fiscal (Zuba, 2023, p. 143).

Desse modo, a coordenação entre os regimes deve preservar suas particularidades estruturais e financeiras. A sustentabilidade exige articulação institucional baseada em estudos técnicos e atuariais específicos, sem que a busca por convergência normativa desconsidere as distintas fontes de custeio e realidades de cada regime.

3. MECANISMOS JURÍDICOS DE COORDENAÇÃO

3.1 Contagem recíproca e Certidão de Tempo de Contribuição

A contagem recíproca converte uma trajetória fragmentada em tempo juridicamente aproveitável por um único regime para a concessão do benefício. Não há fusão de regimes, nem aplicação automática de todas

as regras do regime de origem. O período é certificado, levado ao regime instituidor e utilizado segundo os requisitos e critérios deste último, sem dupla contagem e sem reaproveitamento do mesmo intervalo para benefícios incompatíveis. A CTC funciona como instrumento formal dessa portabilidade: identifica o segurado, o período, as remunerações ou bases contributivas e o destino, permitindo simultaneamente a averbação e o futuro acerto financeiro.

A Portaria MTP n. 1.467/2022 consolidou parâmetros aplicáveis aos RPPS e reservou disciplina extensa à emissão, utilização e revisão da CTC. Entre outras regras, exige certidão expedida pelo regime competente, veda a contagem pelo RPPS de tempo vinculado ao RGPS sem documento do INSS – inclusive quando o trabalho foi prestado ao próprio ente federativo – e estabelece procedimentos para evitar duplicidade. As atualizações posteriores passaram a contemplar situações antes tratadas de modo disperso, como a preservação do tempo em caso de invalidação da filiação ao RPPS e a utilização de certidões específicas para períodos antigos (Brasil, 2022). A persistência de consultas administrativas em 2026 sobre identificação do destinatário, períodos antigos, extinção de RPPS e tempo militar demonstra, contudo, que padronização normativa não equivale automaticamente a coordenação efetiva (MPS, 2026).

A jurisprudência constitucional oferece uma premissa decisiva para ordenar essa relação. No RE 255.827, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a contagem recíproca constitui direito constitucional e que o acerto financeiro entre os regimes não interfere em sua existência. Em outras palavras, a insuficiência, demora ou controvérsia na compensação não autoriza o regime instituidor a negar ao segurado um tempo validamente certificado. Mais recentemente, o Tema 942 reconheceu, até a Emenda Constitucional n. 103/2019, a conversão em tempo comum do período especial prestado por servidor público, observada a legislação do RGPS, o que evidencia como diferenças materiais na qualificação do tempo também repercutem na coordenação entre regimes (STF, 2005; STF, 2020).

A distinção entre o direito individual e a relação financeira inter-regimes não significa indiferença ao custeio. Significa apenas que o risco administrativo não pode ser deslocado ao segurado. O caminho juridicamente adequado é reconhecer o tempo quando atendidos os requisitos, constituir o crédito ou débito entre os regimes e permitir que eventuais divergências sejam resolvidas pelos entes responsáveis. Essa separação protege o direito social sem apagar o dever de responsabilidade fiscal.

3.2 Compensação financeira e COMPREV

A Lei n. 9.796/1999 disciplina a compensação financeira na contagem recíproca, distinguindo o regime de origem – aquele ao qual houve vinculação sem que ele conceda o benefício – e o regime instituidor – responsável pela aposentadoria ou pela pensão dela decorrente. O Decreto n. 10.188/2019 atualizou a regulamentação e passou a abranger tanto a relação RGPS-RPPS quanto a compensação entre regimes próprios, em consonância com a redação constitucional dada pela Emenda n. 103/2019. Em regra, a compensação recai sobre tempo não concomitante efetivamente utilizado na aposentadoria e é operacionalizada pelo Sistema de Compensação Previdenciária (COMPREV) (Brasil, 1999; Brasil, 2019; Brasil, 2024).

O mecanismo não é mero ajuste contábil posterior. A regulamentação atuarial dos RPPS considera, na apuração do resultado, os valores presentes dos fluxos líquidos de compensação a receber. Assim, o atraso na análise, a baixa qualidade da documentação ou a incerteza quanto à realização dos créditos afetam a mensuração do passivo e a definição do plano de custeio. De outro lado, o reconhecimento sem lastro documental adequado pode superestimar ativos e produzir aparência de equilíbrio que não se confirmará em caixa. A coordenação exige, portanto, duas qualidades simultâneas: tempestividade e confiabilidade.

Houve avanço relevante na adesão ao novo COMPREV. Em setembro de 2025, o Ministério da Previdência Social informou que 2.145 RPPS, equivalentes a 99% do universo então considerado, haviam celebrado termo de adesão, e 2.060, ou 95%, tinham contrato com a Dataprev (MPS, 2025b). A ampla adesão, porém, não elimina filas históricas, exigências documentais, assimetria de capacidade técnica e divergências entre regimes. A automação de requerimentos e o processamento em filas nacionais são respostas importantes, mas devem ser acompanhados por indicadores públicos de tempo de análise, taxa de deferimento, estoque, valores reconhecidos e motivos de indeferimento.

A tensão ganhou novo contorno com a Lei n. 15.265/2025, que acrescentou o art. 8º-C à Lei n. 9.796/1999 e limitou a despesa federal anual de compensação à dotação existente na data de publicação da lei orçamentária. A regra aproxima a execução da compensação das restrições orçamentárias anuais, mas não extingue a obrigação material nem pode afetar a contagem do tempo pelo segurado. Do ponto de vista atuarial, créditos reconhecidos e não pagos precisam ser tratados de forma transparente, com cronograma, atualização e avaliação realista de realização. Do ponto de vista jurídico, a limitação anual não deve converter um dever

constitucional de compensar em passivo indefinidamente postergado, sobretudo porque o fluxo é fonte relevante para RPPS com reduzida capacidade fiscal (Brasil, 2025).

Essa compreensão está alinhada ao entendimento do Supremo Tribunal Federal de que, no sistema de compensação, deve prevalecer o interesse público ligado à adequada concessão e manutenção dos benefícios, e não a conveniência isolada de determinado regime ou ente federativo. Nas Ações Cíveis Originárias n. 2.086 e n. 2.988, a Corte enfrentou impasses federativos e mecanismos de efetivação de créditos, evidenciando que a inércia de um participante pode comprometer o equilíbrio do outro (STF, 2019; STF, 2023). A coordenação financeira é, assim, expressão concreta do federalismo cooperativo.

3.3 A interface com a previdência complementar do servidor público

A previdência complementar do servidor amplia o campo de coordenação porque altera a divisão do risco entre Tesouro, RPPS, entidade fechada e participante. Sua instituição tende a limitar o crescimento das obrigações futuras do regime próprio acima do teto do RGPS, mas produz custo de transição: as contribuições sobre parcelas superiores ao teto deixam de ingressar no RPPS para novos servidores, enquanto permanecem obrigações relativas à massa anterior. O efeito líquido depende do perfil da massa, do ritmo de reposição, das remunerações, das regras locais e da efetiva adesão aos planos; por isso, não pode ser presumido sem estudo atuarial específico.

Os dados de abril de 2026 ilustram a distância entre instituição formal e funcionamento material. Segundo o Ministério da Previdência Social, 2.030 entes com RPPS, correspondentes a 95,3%, haviam editado lei de instituição do regime complementar; 901, ou 42,3%, tinham convênio de adesão autorizado pela PREVIC; e apenas 400, equivalentes a 18,8%, tinham convênio operacionalizado, com servidores inscritos no plano (MPS, 2026). A sustentabilidade projetada pela reforma depende, portanto, de governança capaz de transformar lei em estrutura efetiva, com plano disponível, informação adequada, recolhimentos regulares e fiscalização.

Para servidores antigos que podem optar pela limitação, a coordenação deve observar a proteção da confiança e o consentimento informado. A decisão costuma ser irrevogável e combina variáveis que pertencem a sistemas diferentes: valor futuro do RPPS, eventual benefício especial, contribuição ao plano complementar, rentabilidade, risco, tributação e

expectativa de permanência no serviço público. Simulações incompletas ou premissas não divulgadas fragilizam a legitimidade da escolha e podem gerar litígios que, além de atingir o indivíduo, alteram projeções atuariais. Sustentabilidade também exige qualidade da informação prestada antes da migração.

4. PRESSÕES DEMOGRÁFICAS, LABORAIS E FEDERATIVAS

A transição demográfica é o desafio mais visível. As Projeções da População divulgadas pelo IBGE em 2024 indicam que a participação das pessoas com 60 anos ou mais passou de 8,7% em 2000 para 15,6% em 2023 e poderá alcançar 37,8% em 2070, cerca de 75,3 milhões de pessoas. A população brasileira deverá parar de crescer em 2041, enquanto a esperança de vida aos 60 anos já era de 22,5 anos em 2023 (IBGE, 2024; IBGE, 2024). Para sistemas de repartição, a combinação de menor crescimento da população em idade ativa e maior duração dos benefícios pressiona a relação entre contribuintes e beneficiários; para planos capitalizados, amplia o risco de longevidade e a sensibilidade às hipóteses biométricas e financeiras.

Esses números não devem transformar a demografia em argumento autossuficiente para restrição de direitos. A sustentabilidade exige relacionar as mudanças populacionais às fontes de custeio e à finalidade protetiva. Nessa linha, já observei que:

> O financiamento entre gerações está abalado com as alterações da pirâmide etária brasileira. [...] Como já previa o constituinte quando incluiu a previdência social na seguridade social, deve haver diversidade de custeio. Refletir sobre demografia e os riscos sociais dela inerentes não pode se resumir à ampliação de critérios para aquisição dos direitos e diminuição dos valores a serem recebidos [...]. É claro que é extremamente importante ter responsabilidade fiscal e preocupação com a gestão financeira do sistema, mas também há de se ter uma responsabilidade social com o bem comum (Zuba, 2023, p. 229).

Os dados nacionais, todavia, não substituem a análise de cada massa. RPPS maduros, com baixa reposição de servidores e elevado número de inativos, enfrentam dinâmica diferente daquela de regimes jovens ou em expansão. A Portaria MTP n. 1.467/2022 exige avaliações atuariais anuais, adequação das bases técnicas e demonstração de solvência e liquidez, distinguindo equilíbrio financeiro – equivalência entre receitas e obrigações em cada exercício – de equilíbrio atuarial – equivalência, a valor presente, entre recursos e compromissos atuais e futuros até a

extinção da massa (BRASIL, 2022). A distinção impede que superávit momentâneo seja confundido com sustentabilidade de longo prazo ou que déficit de caixa isolado seja tratado, sem análise, como prova de inviabilidade estrutural.

No RGPS, a transformação do trabalho adiciona outra camada. A taxa média anual de informalidade foi de 38,1% da população ocupada em 2025 (IBGE, 2026). Entre os trabalhadores por plataformas digitais, apenas 35,9% contribuíam para instituto de previdência em 2024, ante 61,9% entre os não plataformizados (IBGE, 2025). A descontinuidade contributiva reduz receitas correntes e cria trajetórias com lacunas, recolhimentos em categorias diversas e maior necessidade futura de proteção assistencial. A coordenação entre regimes não resolve sozinha a baixa cobertura, mas pode evitar que a mobilidade entre setores formais se converta em novas perdas e pode orientar políticas de inclusão para formas de trabalho que não se ajustam ao emprego tradicional.

O federalismo amplia a heterogeneidade. O relatório do ISP-RPPS 2025 analisou 2.133 regimes e registrou, em novembro daquele ano, 47,1% com Certificado de Regularidade Previdenciária administrativo, 27% com certificado judicial e 25,9% sem certificado. O mesmo relatório apontou que pouco mais de 13,4% dos entes tinham certificação no Pró-Gestão, embora os certificados apresentassem, em média, melhor desempenho nos indicadores examinados (MPS, 2025). Esses dados não autorizam diagnóstico uniforme de insolvência, mas revelam diferenças expressivas de governança, envio de informações, capacidade operacional e regularidade, justamente os fatores que condicionam a qualidade da coordenação.

5. SUSTENTABILIDADE COMO CONCEITO MULTIDIMENSIONAL

O equilíbrio financeiro e atuarial é determinação constitucional e não pode ser relativizado como simples argumento econômico. Benefícios sem fonte de custeio, premissas descoladas da experiência da massa, ausência de repasse e postergação recorrente de planos de equacionamento comprometem os próprios direitos que se pretende preservar. A advertência é necessária, porém, porque a busca de sustentabilidade pode ser capturada por uma racionalidade estritamente fiscal. Ao analisar a reforma de 2019, conclui que:

> A opção adotada foi reduzir as despesas com os benefícios previdenciários e aumentar a arrecadação para o sistema, o que ocorreu sem uma análise dos riscos sociais em si, dentro de uma concepção de conjunto do sistema e orçamento da Seguridade Social, mas numa perspectiva financeira de contenção de gastos públicos com os direitos sociais (Zuba, 2023, p. 1).

Propõe-se compreender a sustentabilidade em cinco dimensões interdependentes. A dimensão financeira corresponde à capacidade de pagar tempestivamente as obrigações correntes. A dimensão atuarial examina, mediante hipóteses aderentes e fluxos a valor presente, a suficiência dos recursos para compromissos futuros. A dimensão jurídica envolve estabilidade normativa, contributividade, proteção da confiança e respeito aos direitos adquiridos e às regras de transição. A dimensão social verifica se a cobertura permanece adequada, acessível e coerente com os riscos contemporâneos. Por fim, a dimensão institucional mede a capacidade de registrar dados, processar benefícios, fiscalizar contribuições, investir recursos e cooperar com outros regimes.

A coordenação atravessa todas essas dimensões. No plano financeiro, direciona receitas de compensação ao regime que paga o benefício. No plano atuarial, permite mensurar corretamente direitos e obrigações vinculados ao serviço passado. No plano jurídico, assegura continuidade à trajetória do segurado e impede dupla contagem. No plano social, preserva cobertura diante da mobilidade. No plano institucional, exige sistemas interoperáveis e responsabilidades claras. Uma política que restrinja direitos para melhorar projeções, mas mantenha dados incompletos, créditos não processados e opções mal informadas, pode produzir aparente ajuste sem verdadeira sustentabilidade.

5.1 O risco de transferir a descoordenação ao segurado

A principal distorção ocorre quando um conflito institucional é convertido em exigência individual. Isso acontece, por exemplo, quando o regime instituidor condiciona a averbação ao pagamento prévio da compensação, quando solicita documentos já disponíveis em bases oficiais, quando rejeita a CTC por divergência formal sanável ou quando a ausência de regulamentação entre sistemas impede o reconhecimento de tempo materialmente comprovado. A solução contraria a lógica constitucional: o segurado não controla o orçamento, o contrato do ente com a Dataprev, a fila de análise ou o intercâmbio de informações.

É necessário separar três momentos: reconhecimento do tempo, concessão do benefício e acerto financeiro. Eles se comunicam, mas não se confundem. A certificação exige prova e controle contra fraude; a concessão depende das regras do regime instituidor; a compensação distribui o custo. Uma falha no terceiro momento não deve retroagir para apagar direito formado nos dois primeiros. O regime que identificar inconsistência relevante deve instaurar procedimento de validação ou revisão, com motivação e contraditório, e resolver a relação financeira diretamente com o outro ente.

5.2 Dados, premissas e transparência

A qualidade dos dados é simultaneamente questão jurídica e atuarial. Cadastro incompleto pode excluir remunerações do cálculo, impedir a certificação de período ou gerar dupla contagem; na avaliação atuarial, idade, sexo, remuneração, dependentes, tempo anterior, probabilidade de aposentadoria e hipótese de reposição afetam o valor das obrigações. Por isso, interoperabilidade não significa simples concentração de bases, mas adoção de padrões comuns, trilha de auditoria, atualização tempestiva e mecanismos de correção pelo titular, observada a proteção de dados pessoais.

Também as premissas devem ser compreensíveis para gestores, órgãos de controle e sociedade. Taxa de juros, crescimento remuneratório, rotatividade, mortalidade, entrada em aposentadoria e reposição de servidores não são escolhas neutras. A regulamentação exige análise de aderência e sensibilidade, mas a transparência pode avançar com relatórios comparáveis, séries históricas e explicação dos impactos de alterações normativas. A sustentabilidade se enfraquece quando resultados atuariais são apresentados como números definitivos sem revelar a incerteza que os acompanha.

A incerteza não decorre de um defeito da atuária, mas da natureza prospectiva do cálculo. Danilo Martins explicita a relação entre o grau de conservadorismo das premissas, o esforço contributivo e o risco atuarial:

> Para definição do montante de reservas necessárias, em determinado momento é necessário fixar uma série de premissas atuariais entre as quais destacam-se [sic] taxa de juros e a tábua de mortalidade. Ressalta-se que a adoção de premissas mais conservadoras exigirá um esforço contributivo mais imediato, enquanto a adoção de premissas menos conservadoras implicará a exposição do plano a um maior risco atuarial. [...] Cabe ao Estado, nesse caso, definir o nível mínimo de segurança atuarial aceitável (ou risco máximo) [...] (Martins, 2018, p. 84).

A qualidade e a governança dos dados possuem, ainda, uma dimensão reparatória. Quando a ação ou omissão estatal atinge o direito da personalidade do beneficiário do Seguro Social, há a possibilidade, já reconhecida pela doutrina e jurisprudência da indenização pelo Dano Moral Previdenciário.

A Constituição Federal trata especificamente do direito à indenização por dano moral no artigo 5, V e X. Veja-se:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

> inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes: [...]
>
> V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; [...]
>
> X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

O denominado dano moral previdenciário, pode ser reconhecido quando dados incompletos, inexatos, duplicados ou não corrigidos tempestivamente ocasionam o indeferimento, a cessação, o atraso relevante ou a redução indevida de benefício e, no caso concreto, atingem a dignidade, a segurança ou a subsistência do segurado ou servidor.

A natureza alimentar do benefício previdenciário é inequívoca, visto que é um substitutivo à fonte de renda proveniente do trabalho do segurado quando ele é acometido à uma situação de contingência social. Essa caracterização como meio de subsistência faz com que seja ainda maior a necessidade de celeridade e boa administração pelo Estado dos valores à título de benefício previdenciário.

O dever constitucional de conceder os benefícios e amparar os necessitados traz ao Estado o poder-dever de autotutela dos atos administrativos, especialmente pela vertente do princípio da indisponibilidade dos interesses públicos. Por outro lado, cabe salientar que a proteção de bens estatais não pode ser efetivada em detrimento dos direitos sociais, assim como a crise econômica não pode se prestar como amparo para denegação ou sustação desenfreada de benefícios, dado o impacto negativo para a dignidade humana do interessado e de sua família na denegação, omissão ou suspensão irregular de tais benefícios.

6. AUSÊNCIA DA UNIDADE GESTORA NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Em 1998, a Emenda Constitucional n. 20 e a Lei n. 9.717/1998 que a regulamentou fez com que o RPPS passasse a ter como premissa a garantia de manutenção de seu equilíbrio atuarial e financeiro, com foco no estabelecimento de Planos de Custeio:

> Art. 1º **Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

> I – **Realização de avaliação atuarial inicial** e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

No ano de 2003, com a inclusão do § 20 ao art. 40 da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, a preocupação se voltou à gestão, controle e o funcionamento do Regime de Previdência dos Servidores Públicos, tendo a Constituição estabelecido o **dever de cada Regime Próprio de Previdência ser administrado por uma Unidade Gestora Única**. Tal determinação Constitucional foi regulamentada por meio da Portaria MPS n. 402, de 12 de dezembro de 2008:

> *Da Gestão do Regime Próprio*
>
> Art. 10. É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.
>
> § 1º **Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.**
>
> § 2º A unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.
>
> § 3º A unidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados.

Ocorre que, mesmo que a União exija dos demais entes federados (Estados, Municípios e Distrito Federal) a criação das unidades gestoras dos seus respectivos Regimes Próprios, ela mesma nunca criou a sua unidade gestora, como determina a Lei Fundamental.

No entanto, apesar de a União ter Regime Próprio de Previdência Social instituído, bem como exercer o controle e aperfeiçoamento da gestão dos regimes próprios dos demais entes federados, não tem a sua Unidade Gestora Única, o que, além de comprometer a avaliação do equilíbrio financeiro e atuarial, em última análise, impede o exercício constitucional do direito de participação de trabalhadores e empregados na gestão colegiada deste Órgão, conforme previsto no art. 10 da Constituição da República.

A avaliação atuarial representa o cálculo das obrigações e direitos previdenciários gerenciados pelos entes federados ao longo dos anos e tem o escopo de demonstrar os fluxos financeiros de receitas advindas das contribuições previdenciárias e despesas com o pagamento de benefícios, subsidiariamente, indicando se o regime é superavitário ou deficitário e as alíquotas de contribuição necessária para a sua sustentabilidade.

É dizer, a avaliação atuarial se constitui a principal ferramenta gerencial de um Regime Próprio, pois a partir dela é possível se realizar o cotejamento entre receitas e despesas previdenciárias futuras trazidas a valor presente, sendo, portanto, essencial para a demonstração de existência ou não de déficit no regime previdenciário avaliado.

Portanto, a ausência de instituição da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social, impede o exercício do direito Constitucional de participação dos servidores na gestão colegiada deste órgão (art. 10 da CF/88) e também vai de encontro à promoção da transparência e da eficiência da gestão do RPPSU (art. 40, § 22, CF/88).

7. AGENDA PARA UMA COORDENAÇÃO PREVIDENCIÁRIA SUSTENTÁVEL

O aperfeiçoamento do sistema não exige a unificação dos regimes, mas a criação de uma infraestrutura comum de direitos, dados e responsabilidades. Uma agenda possível pode ser organizada em sete eixos.

Eixo	Problema central	Efeito jurídico-atuarial	Diretriz
Registro contributivo	Bases fragmentadas e correções repetidas.	Perda de tempo, erro no benefício e premissas frágeis.	Histórico interoperável, versionado e acessível ao segurado.
CTC digital	Emissão tardia e divergências formais.	Atraso na aposentadoria e judicialização.	Emissão eletrônica, validação entre regimes e saneamento de erro material.
Compensação	Filas, incerteza de recebimento e assimetria técnica.	Passivo mal alocado e risco de caixa.	Processamento automático, auditoria, prazos e transparência do estoque.

Eixo	Problema central	Efeito jurídico-atuarial	Diretriz
Atuária	Premissas opacas ou pouco aderentes.	Superestimação de ativos ou subestimação de obrigações.	Análise de aderência, sensibilidade e divulgação comparável.
RPC	Lei aprovada sem efetiva operacionalização.	Transição mal financiada e proteção incompleta.	Plano disponível, informação adequada e monitoramento do custo de transição.
Governança	Capacidade desigual entre os entes.	Baixa conformidade e decisões inconsistentes.	Cooperação federativa, assistência técnica e profissionalização.
Unidade Gestora Única	Inexistência ou fragmentação da gestão do RPPS entre órgãos e Poderes.	Bases não consolidadas, avaliação atuarial incompleta, baixa transparência e limitação da participação dos segurados.	Instituição e efetiva operacionalização da unidade gestora única, abrangendo todos os Poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

O primeiro eixo é a construção de um registro contributivo interoperável. CNIS, eSocial, Cadprev, COMPREV, sistemas funcionais e bases das entidades complementares cumprem finalidades distintas, mas precisam compartilhar identificadores, períodos, remunerações e eventos relevantes mediante padrões seguros. O segurado deve ter acesso a uma visão consolidada de sua trajetória e a procedimento simples para correção antes da aposentadoria. A prevenção é menos onerosa do que a revisão de benefício ou o litígio após décadas.

O segundo é a transformação da CTC em documento digital nativamente verificável, com emissão dentro de prazo, assinatura estruturada, histórico de versões e comunicação direta entre regimes. Divergências sanáveis não devem exigir anulação integral e recomeço do procedimento. O sistema pode alertar sobre concomitância, destinação incompatível ou período já utilizado, reservando a análise humana para casos complexos. A automatização, contudo, deve ser acompanhada de motivação inteligível e canal de contestação.

O terceiro eixo é uma compensação progressivamente automática. Concedido o benefício com tempo certificado e dados validados, o requerimento deveria ser pré-formado pelo próprio sistema, evitando nova transcrição manual. Metas de análise, ordem cronológica, atualização dos valores e painéis de estoque precisam ser públicos. A limitação orçamentária introduzida em 2025 torna ainda mais necessária uma programação plurianual de pagamentos, capaz de impedir que a restrição de caixa federal desorganize os planos atuariais dos entes credores.

O quarto eixo é integrar coordenação e avaliação atuarial. Os relatórios devem identificar separadamente compensações requeridas, deferidas, pagas e apenas estimadas, aplicando critérios prudentes de reconhecimento. Também devem explicitar o custo de transição do regime complementar, o efeito da reposição de servidores e a sensibilidade das obrigações a diferentes hipóteses. Decisões legislativas que alterem benefícios ou custeio precisam ser acompanhadas de estimativa de impacto, mas o estudo atuarial não substitui o controle de constitucionalidade nem autoriza supressão automática de direitos.

O quinto eixo é a governança cooperativa. CNRPPS, CONAPREV, Ministério da Previdência, INSS, Dataprev, PREVIC, tribunais de contas e unidades gestoras devem atuar com responsabilidades definidas e protocolos comuns. Entes pequenos necessitam de assistência técnica compartilhada, formação de dirigentes e soluções tecnológicas proporcionais à sua capacidade. Nos RPPS extintos, a responsabilidade do ente federativo pela emissão de documentos e pela compensação deve permanecer operacionalmente assegurada; a extinção da unidade gestora não pode apagar o histórico dos servidores. Em perspectiva mais ampla, reafirma-se a necessidade de uma estrutura capaz de "gerar diagnósticos intersetoriais [...] com estudos técnicos e atuariais sobre os riscos existentes" (Zuba, 2023, p. 230).

O sexto eixo é a proteção jurídica do segurado. Devem ser positivadas garantias de que atrasos na compensação não impedem a concessão, de que documentos disponíveis ao Estado não serão novamente exigidos sem justificativa e de que opções relacionadas ao regime complementar serão precedidas de informação comparável sobre cenários, riscos e premissas. Na fronteira com o sistema militar e nos casos de tempo especial ou de pessoa com deficiência, a regulamentação deve acompanhar o comando constitucional e definir como qualificação do período e responsabilidade financeira serão transportadas, reduzindo soluções casuísticas.

O sétimo eixo é a instituição e a efetiva operacionalização da unidade gestora única do RPPS no âmbito da União. A exigência constitucional

não se satisfaz com a existência dispersa de órgãos que executam, de maneira isolada, determinadas etapas da administração previdenciária. É necessária uma estrutura responsável pela administração, pelo gerenciamento e pela operacionalização do regime, capaz de consolidar as informações referentes aos servidores ativos, aposentados e pensionistas, às contribuições, às remunerações, aos benefícios e aos créditos e débitos de compensação.

Essas medidas não afastam o dever individual de contribuir nem eliminam controles contra fraude e dupla contagem. Ao contrário, uma coordenação baseada em dados estruturados aumenta a rastreabilidade e permite fiscalização mais eficiente. O objetivo é deslocar o controle do momento tardio da aposentadoria para a formação contínua do histórico contributivo, fazendo com que os regimes conheçam antecipadamente as obrigações que poderão assumir.

8. CONCLUSÃO

A sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro não pode ser construída por regimes que operam de costas uns para os outros. A Constituição reconhece a pluralidade, mas assegura contagem recíproca e compensação financeira justamente para que a mobilidade do trabalhador não rompa a continuidade da proteção. O mesmo raciocínio se projeta sobre a previdência complementar do servidor: limitar obrigações futuras sem operacionalizar planos, informar adequadamente os participantes e mensurar o custo de transição produz solução apenas formal.

Os desafios contemporâneos confirmam a urgência da coordenação. O envelhecimento populacional amplia a duração dos compromissos; a informalidade e o trabalho por plataformas fragilizam a base contributiva; a diversidade dos RPPS exige cooperação e profissionalização; e a restrição orçamentária dos pagamentos de compensação cria tensão entre caixa anual e obrigações de longo prazo. Nenhum desses problemas se resolve simplesmente negando tempo, retardando benefício ou aumentando exigências ao segurado.

No âmbito do RPPS da União, a ausência de instituição efetiva da unidade gestora única constitui manifestação relevante de descoordenação administrativa. A dispersão das atividades de arrecadação, concessão, pagamento, manutenção de benefícios e formação das bases cadastrais dificulta a consolidação das informações, compromete a visão global das obrigações previdenciárias e pode reduzir a confiabilidade das avaliações financeiras e atuariais. Também limita a transparência e a participação

dos servidores na gestão colegiada de seus interesses previdenciários. A unidade gestora única, portanto, não representa mera formalidade organizacional, mas condição institucional para a governança, o controle, a eficiência e a sustentabilidade do regime.

As deficiências de coordenação e de governança dos dados também podem produzir consequências na esfera da responsabilidade civil. Informações incompletas, inexatas, duplicadas ou não corrigidas tempestivamente podem ocasionar o indeferimento, a cessação, o atraso relevante ou a redução indevida de benefícios de natureza alimentar. Quando a falha administrativa ultrapassar o prejuízo estritamente patrimonial e atingir concretamente a dignidade, a segurança ou a subsistência do beneficiário, poderá ficar caracterizado o dano moral previdenciário, desde que demonstrados a conduta ou omissão administrativa, o dano juridicamente relevante e o nexo causal. A reparação não decorre automaticamente de qualquer erro, mas sua possibilidade evidencia que a integridade cadastral e a atuação tempestiva constituem deveres jurídicos, e não apenas exigências técnicas de gestão.

Sustentabilidade legítima combina equilíbrio financeiro, equilíbrio atuarial, segurança jurídica, adequação social e capacidade institucional. Nesse modelo, a coordenação deixa de ser procedimento acessório e passa a integrar o núcleo da política previdenciária. Registro contributivo interoperável, CTC digital, compensação tempestiva, premissas transparentes, governança cooperativa e proteção da confiança permitem distribuir corretamente os encargos e preservar direitos. O sistema será sustentável não apenas quando puder pagar benefícios no futuro, mas quando conseguir reconhecer, financiar e entregar, com justiça e previsibilidade, a proteção prometida no presente.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. *Decreto n. 10.188, de 20 de dezembro de 2019*. Regulamenta a Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999, para dispor sobre a compensação financeira entre regimes previdenciários. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10188.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001*. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998*. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999*. Dispõe sobre a compensação financeira entre o RGPS e os regimes próprios de previdência social. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9796.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012*. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. *Lei n. 15.265, de 21 de novembro de 2025*. Altera, entre outras, a Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15265.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Portaria MPS n. 1.400, de 27 de maio de 2024*. Disciplina os parâmetros e diretrizes da operacionalização da compensação financeira entre regimes previdenciários. Brasília, DF: MPS, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/portarias_todas/PortariaMPSn1.400de27mai2024Atualizadaat29nov2024.pdf. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. *Portaria MTP n. 1.467, de 2 de junho de 2022*. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS. Texto atualizado até 29 dez. 2025. Brasília, DF: MTP, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/portarias_todas/12PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat29dez2025.pdf. Acesso em: 12 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *População do país vai parar de crescer em 2041*. Agência de Notícias IBGE, 22 ago. 2024a. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041. Acesso em: 12 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pré-pandemia*. Agência de Notícias IBGE, 29 nov. 2024b. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41984-em-2023-expectativa-de-vida-chega-aos-76-4-anos-e-supera-patamar-pre-pandemia. Acesso em: 12 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Número de trabalhadores por aplicativos cresceu 25,4% entre 2022 e 2024*. Agência de Notícias IBGE, 17 out. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44806-numero-de-trabalhadores-por-aplicativos-cresceu-25-4-entre-2022-e-2024. Acesso em: 12 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD Contínua*: em 2025, taxa anual de desocupação foi de 5,6%, enquanto taxa de subutilização foi de 14,5%. Rio de Janeiro: IBGE, 30 jan. 2026. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/45759-pnad-conti-

nua-em-2025-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-5-6-enquanto-taxa-de-subutilizacao-foi-14-5. Acesso em: 12 ago. 2026.

MARTINS, Danilo Ribeiro Miranda. *Previdência Privada*: Limites e Diretrizes para a Intervenção do Estado. Curitiba: Juruá, 2018.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). *Índice de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social – ISP-RPPS 2025*. Brasília, DF: MPS, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indice-de-situacao-previdenciaria/arquivos/relatorio-do-indicador-de-situacao-previdenciaria-isp-2025_publicado-em-04_12_2025.pdf. Acesso em: 12 ago. 2026.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). I*nforme SRPC Externo – setembro de 2025*. Brasília, DF: MPS, 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/acontece-na-srpps/arquivos/InformeSRPCExternosetembro2025.pdf. Acesso em: 12 ago. 2026.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). *Abril de 2026:* situação da implementação do Regime de Previdência Complementar pelos entes federativos. Brasília, DF: MPS, 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/acontece-na-srpps/arquivos/2026/abril-de-2026. Acesso em: 12 ago. 2026.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). Edição XLVII – julho de 2026: consultas destaque GESCON. Brasília, DF: MPS, 2026b. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/gescon/edicao-xlvii-julho-de-2026. Acesso em: 12 ago. 2026.

NEVES, Ilídio das. *Direito da segurança social:* princípios fundamentais para uma análise prospectiva. Coimbra: Coimbra, 1966.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Recurso Extraordinário n. 255.827/RS*. Relator: Min. Eros Grau. Julgado em 25 out. 2005. Brasília, DF: STF, 2005. Síntese disponível em: https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirArtigo=201&abrirBase=CF. Acesso em: 12 ago. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Ação Cível Originária n. 2.086*. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgada em 18 out. 2019. Brasília, DF: STF, 2019. Síntese disponível em: https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirArtigo=201&abrirBase=CF. Acesso em: 12 ago. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Tema 942 da repercussão geral*. Recurso Extraordinário n. 1.014.286/SP. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=942. Acesso em: 12 ago. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Ação Cível Originária n. 2.988*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgada em 12 set. 2023. Brasília, DF: STF, 2023. Síntese disponível em: https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirArtigo=201&abrirBase=CF. Acesso em: 12 ago. 2026.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. *A (in)seguridade social no Brasil*: desafios para uma Seguridade 4.0. Curitiba: Juruá, 2023.

34

QUANDO A IA É SOLUÇÃO PARA O PROCESSO JUDICIAL?

Uma resposta a partir dos cinco elementos da inteligência artificial criativa

*Vitor Martins Dutra**

1. A PERGUNTA CERTA PARA A RESPOSTA ADEQUADA

A pergunta que dá título a este artigo é a que mais me dirigem em sala de aula. E a sua resposta foi justamente aquilo que trabalhei com mais profundidade no meu mais recente livro que se encontra na iminência de ser publicado.[1] Aproveito o fechamento daquele texto para condensar aqui a arquitetura do argumento com a advertência honesta de que este artigo apresenta, logicamente, uma parte do todo que é exaustivamente trabalhado na obra mencionada.

Começo o presente artigo por uma constatação que reorganiza o problema inteiro. A pergunta sobre quando a inteligência artificial é solução para o processo judicial não se responde examinando a inteligência artificial em si, mas sim quem a opera: o usuário.

---

* Professor e autor dos livros *Inteligência artificial*: uso seguro e estratégico da IA generativa no Direito (Juspodivm, 2025) e *Inteligência artificial:* a era dos multiagentes de IA generativa no Direito" (Juspodivm, 2026). Mestrando em Filosofia com projeto de pesquisa na interseção do Direito com a IA (PUCRS), especialista em Inteligência Artificial aplicada, com MBA em Tecnologia: IA, Data Science e Big Data. É formado em Direito e pós-graduado em Direito Previdenciário. Possui formação técnica em TI e é certificado internacional em Scrum (Scrum.org) e Design Thinking (Certiprof), tendo sido integrante do Laboratório de Inovação na Justiça Federal do RS. Foi programador, advogado, assessor de juiz na Justiça Estadual e Federal, bem como gestor em gabinete do Tribunal, atuando ainda como gerente de projetos na Corregedoria e Diretor em unidade vinculada à Presidência do TRF4.

1 Obra dedicada ao que denomino IA Criativa no Direito, atualmente próxima da publicação, cujo manuscrito foi concluído simultaneamente à redação deste artigo. Todas as teses aqui enunciadas de forma condensada, bem como a demonstração de cada uma delas, encontram desenvolvimento próprio na obra.

A razão está no fato de que a inteligência artificial não tem fim próprio. Ela amplifica o fim de quem a utiliza. Não é boa nem má, não pretende nada, não deseja nada. Colocada nas mãos de um profissional diligente, amplia a diligência. Colocada nas mãos de um profissional relapso, amplia o profissional relapso.

Daí decorre a impossibilidade lógica de responder à pergunta apenas no plano da IA como ferramenta. Perguntar quando a IA é solução equivale, nesses termos, a perguntar quando um martelo constrói e quando destrói. A resposta nunca esteve no martelo. Este artigo amplia e desloca a pergunta para onde ela pode efetivamente ser respondida e depois oferece a estrutura que organiza essa resposta em cinco campos: os cinco elementos da inteligência artificial criativa.

2. UM ALERTA SOBRE AS ONDAS TECNOLÓGICAS

O livro que serviu de base para o presente artigo parte de uma cena real, um churrasco, em que uma pessoa muito próxima de mim, advogado que já havia sido atropelado pela transição tecnológica para o processo integralmente eletrônico, perguntou-me o que aconteceria com o Direito diante da nova revolução tecnológica provocada pela IA. Falei das três ondas tecnológicas pela qual o Direito passou.

A primeira onda trouxe o computador e alterou o modo de produzir a peça (deixando para trás a máquina de escrever). A segunda trouxe o processo integralmente eletrônico e alterou o modo de conduzir o processo.[2] Ambas foram custosas e ambas excluíram profissionais que demoraram a aderir. Mas as duas compartilham um limite: alteraram o comportamento do profissional, o modo de trabalhar, não alterando, regra geral, o Direito em si.

Já a terceira onda, o "tsunami" chamado IA, é de outra natureza, não mudando apenas o modo de trabalhar do jurista. Muda a sociedade sobre a qual o Direito incide, e nenhum instrumento de pacificação social atravessa incólume uma transformação que reorganiza a própria matéria que ele existe para pacificar. É por isso que a pergunta deste artigo não é uma pergunta de produtividade, ainda que quase sempre seja formulada como se fosse.

Obviamente teriam respostas sobre como as ferramentas de IA podem ajudar – e realmente ajudam-nas tarefas do dia a dia do profissional

2 Marco normativo da segunda onda: Lei n. 11.419/2006, que instituiu a informatização do processo judicial.

do Direito. Teriam diversas alternativas que mudam a todo instante, a cada nova atualização de ferramenta, e que seriam soluções para os mais variados problemas enfrentados por advogados e outros profissionais do Direito usando IA no processo judicial. Mas me permita ir além disso no presente artigo.

Nesse contexto mais holístico que quero propor, destaco que o meu interlocutor citado no livro – no fatídico churrasco que envolve a narrativa – não foi prejudicado, na segunda onda, por incapacidade técnica. Era advogado competente, com décadas de exercício. Foi prejudicado porque demorou a aceitar que aquilo não era modismo passageiro e porque atravessou a transição sozinho, sem ter a quem perguntar sem constrangimento.

A terceira onda repetirá o padrão, com uma diferença relevante: na segunda, ainda era possível contratar terceiro para operar os sistemas (alguém para ajudar no acesso aos sistemas por exemplo); na terceira, não é, porque a inteligência artificial não é um sistema que se opera, e sim uma camada ampla que atravessa o próprio raciocínio de produção do trabalho jurídico.

3. A MATRIZ DOS QUATRO USUÁRIOS

Se a resposta depende de quem opera, é preciso classificar quem opera. É possível definir cada usuário por meio de uma matriz que cruza dois eixos, o domínio do Direito e o domínio da inteligência artificial, e da qual resultam quatro posições distintas.

Perfil	Efeito da amplificação	Consequência processual
Sabe Direito e sabe IA	Amplifica competência real.	A IA é solução.
Sabe Direito e não sabe IA	Não amplifica nada; permanece no ritmo anterior.	Neutra, com perda competitiva crescente.
Não sabe Direito e sabe IA	Amplifica o vazio com aparência de conteúdo.	A IA é um problema. Multiplica vazio e erro.
Não sabe Direito e não sabe IA	Sem amplificação e sem base.	Fora do escopo da discussão.

Observa-se, a partir de uma leitura atenta, que a terceira posição (não sabe Direito e sabe IA) é a que mais interessa a este artigo por denominar um absurdo lógico. É o perfil que produz peça formalmente impecável e materialmente vazia, com risco elevado precisamente porque quem a produz não dispõe de repertório para reconhecer o risco. É também o perfil que a jurisprudência brasileira vem sancionando repetidamente com aplicação de multa de má-fé por mau uso da IA[3].

Ao aplicar multa por litigância de má-fé em razão de precedentes inexistentes juntados aos autos, o Tribunal Superior do Trabalho fixou a proposição que sintetiza toda esta seção: a responsabilidade pela verificação da veracidade das informações permanece integralmente com o advogado e a parte[4]. Não há repartição possível de responsabilidade com a ferramenta, porque não existe na ferramenta nada capaz de assumi-la. Lembre-se: IA não tem finalidade!

4. DO INSTRUMENTO AO FIM

Sustento, por conta de tudo que tenho estudado e aplicado, que a inteligência artificial está para o exercício da advocacia e do Direito em geral assim como o processo civil está para o direito material, apoiando-se na teoria da instrumentalidade do processo[5]. Isso porque tanto Tribunais quanto advogados têm se equipado com ferramentas de IA, o que me leva à conclusão lógica de que sim, o processo, de certa forma, está sendo conduzido em maior ou menor medida pela própria IA (entradas e saídas).[6]

Disso tudo extraio a máxima que sintetiza a posição de quem resiste: quem detesta o instrumento não aplica o material. O processualista que despreza prazo e forma perde causa mesmo com razão de mérito. O advogado que despreza a inteligência artificial compromete, do mesmo modo, a entrega do direito material. E aqui o convido a se despir da visão

3 Precedente pioneiro do TJSC, 6ª Câmara de Direito Civil, agravo em que se aplicou multa de 10% sobre o valor da causa por citação de jurisprudência e doutrina inexistentes, tendo o advogado alegado "uso inadvertido" de ferramenta de IA.

4 TST, 6ª Turma, RR 0000284-92.2024.5.06.0351, rel. min. Fabrício Gonçalves, 2026. Além da multa por litigância de má-fé aplicada à parte e ao advogado, determinou-se a expedição de ofícios à Ordem dos Advogados do Brasil e ao Ministério Público Federal.

5 Analogia com a instrumentalidade do processo de Cândido Rangel Dinamarco.

6 Resolução CNJ n. 615/2025, publicada em 14.3.2025 e vigente desde 14.7.2025 (art. 30), que revogou a Resolução CNJ n. 332/2020 e criou o Comitê Nacional de Inteligência Artificial do Judiciário (art. 15)., demonstra claramente que existe uma estrutura de governança formada no Judiciário.

mais purista e aceitar que existe um processo de utilização cada vez maior da IA no sistema processual vigente.

O processo civil é instrumento do direito material e é, ao mesmo tempo, disciplina autônoma, com código, doutrina e cátedra próprios. Ninguém jamais sustentou que o Direito Processual fosse assunto menor por ser instrumental. Instrumento e objeto de ciência coexistem sem contradição. A inteligência artificial percorre trajetória equivalente, em velocidade incomparavelmente maior. Ela é meio para quem a usa e fim para quem a compreende por inteiro. Assim, a inteligência artificial não pode ser considerada apenas uma atividade-meio, mas sim atividade-fim, como o próprio Direito, mas obviamente abaixo dele (e serviente a ele).

Em suma, quem enxerga a inteligência artificial apenas como ferramenta consegue, no máximo, produzir mais rápido ou mais qualificadamente. Não consegue reconhecer que o indeferimento do seu cliente veio de decisão automatizada por IA, nem impugnar prova gerada por sistema que não é adequado para a leitura de textos ou tradução de vídeos, nem discutir a regulação que está sendo escrita neste momento. Ou seja: quem a trata como meio jamais a torna solução, porque não enxerga os planos em que ela poderia sê-lo, bem como as múltiplas oportunidades que nascem para aqueles profissionais que se arriscam a serem pioneiros em terreno que ainda carece de precedentes e certezas.

5. A RESPOSTA: OS CINCO ELEMENTOS DA IA CRIATIVA

Da jornada do usuário até a consideração da instrumentalidade da IA, percebe-se que temos em nossas mãos algo muito maior do que é vendido nos cursinhos de Claude ou ChatGPT. Temos uma tecnologia extremamente avançada, sem paralelos, e que tem tomado conta da academia numa investigação sobre os seus reais impactos na sociedade (e não apenas no Direito)[7].

Na parte final do meu livro ainda pendente de publicação, organizei a resposta ao questionamento sobre o uso da IA, que intitula o presente artigo, numa figura representada por uma mandala, no sentido de que os elementos ali encontrados não são oferecidos de maneira linear, mas circular e complementares.

7 Eu mesmo estou cursando Mestrado em Filosofia aplicado na interseção entre o Direito e a IA, com a finalidade de investigar os pressupostos dessa tecnologia que se revela cada vez mais holística.

O centro da mandala insere o nome que responde como categoria das 5 espécies (elementos), e sua escolha tem um motivo especial. Tudo o que é genuinamente criativo carrega, por natureza, uma dupla marca que a experiência humana conhece bem, muito antes de qualquer máquina existir: é inovador e desconfortável. É inédito e inseguro. Por isso, "IA Criativa", porquanto o traço que faz da inteligência artificial a tecnologia tão revolucionária é justamente a marca de ser criativa, de produzir algo potencialmente inédito.

Agora, passo a trabalhar cada um dos cinco elementos que fazem parte da mandala IA Criativa e que tem em seu todo a resposta ao questionamento que intitula o presente artigo.

5.1 Capacitação e letramento em IA

Dois conceitos que não se confundem. Capacitação responde a como se opera a ferramenta. Letramento responde ao que a ferramenta é e, sobretudo, ao que ela não é.

Um modelo de linguagem é sistema probabilístico que estima a continuação mais provável de uma sequência e não repositório de verdades

(cérebro estatístico). Daí decorre a alucinação, ou seja, quando a IA cria conteúdo inexistente.

Traduzindo para a pergunta: a IA é solução quando o operador sabe distinguir tarefa adequada de tarefa inadequada àquele instrumento. E para isso é fundamental não apenas dominar o uso das ferramentas (capacitação), mas principalmente entendê-las e compreender o contexto em que estão inseridas (letramento).

5.2 Direito Digital da IA

O segundo elemento converte o letramento em competência jurídica. Não se trata do Direito Digital tomado como especialidade de nicho, e sim do conjunto de questões que existem porque a inteligência artificial existe e que atravessam todos os ramos: direitos autorais, prova digital, responsabilidade civil, responsabilidade profissional e decisão automatizada.

Logo, a IA é solução quando o advogado, diante de um indeferimento, examina antes de ajuizar se ele decorreu de análise de mérito ou de falha de cruzamento automatizado de base de dados. Se for a segunda hipótese, o art. 20 da Lei Geral de Proteção de Dados lhe assegura pedido de revisão e de informação sobre os critérios utilizados, o que permite resolver na origem, em via administrativa, sem processo. No campo probatório, a mesma competência permite impugnar com fundamento técnico a prova produzida por sistema, na linha do que o Superior Tribunal de Justiça decidiu ao rejeitar relatório gerado por ferramenta de IA generativa por ausência de confiabilidade epistêmica.[8]

5.3 Filosofia da IA

Sustento que estamos legislando, regulamentando e julgando sobre inteligência artificial sem ter enfrentado a pergunta anterior sobre o que essa entidade é diante das categorias que sustentam o edifício normativo. Toda norma repousa sobre pressupostos que ela não enuncia, entre eles a existência de um sujeito capaz de ação e de um intérprete que compreende.

Portanto, a IA é solução quando quem a emprega pergunta, antes, o que se pretende obter com ela, e não apenas o que ela consegue fazer. É a diferença entre adotar tecnologia porque existe e adotá-la porque resolve.

8 STJ, 5ª Turma, HC 1.059.475/SP, rel. min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 7 abr. 2026, decisão unânime. Os fundamentos adotados foram o risco de alucinação e a inadequação técnica da ferramenta à natureza do vestígio examinado.

5.4 Protocolo de humanidade

A inteligência artificial vai se tornar *commodity* (todos a utilizarão em maior ou menor medida).

Quando ferramentas semelhantes forem universalmente adotadas, a produção jurídica tenderá à homogeneização, por razão estrutural, já que sistemas que estimam a continuação mais provável convergem para a média.

Nesse cenário, o diferencial migra para o que não se produz em série, a saber, relacionamento humano, criatividade genuína, inovação com proatividade e comunicação com voz própria. Traços essencialmente humanos.

Nesse contexto, a IA é solução quando preserva, e não corrói, aquilo que somente o profissional humano entrega. E ser humano será o artigo de luxo que o conteúdo pasteurizado da IA não conseguirá substituir.

5.5 Comunidade

O quinto elemento não figura como mais um campo ao lado dos demais, e sim como o anel que os envolve na representação efetivada pela mandala. O fato é que nenhum dos quatro elementos anteriores se sustenta em isolamento. O volume de novidade técnica excede a capacidade individual de acompanhamento, os precedentes surgem em ritmo que nenhum profissional isolado cobre e a reflexão sem interlocutor degenera em convicção não testada.

Aqui, a IA é solução quando o repertório necessário para operá-la bem é construído coletivamente. E a formação de comunidades de interesses e compartilhamento de conhecimento é a saída mais apropriada para a construção de um novo Direito que está em curso acelerado.

6. A RESPOSTA REUNIDA

Reunidos os cinco elementos, a resposta à pergunta que dá título a este artigo pode ser enunciada de forma completa.

A inteligência artificial é solução para o processo judicial quando é operada por quem domina o Direito e compreende a tecnologia em profundidade suficiente para distinguir tarefa adequada de inadequada; quando é aplicada sobre a causa da litigiosidade e não sobre a sua tramitação; quando quem a emprega reconhece que ela é também objeto do processo e não apenas ferramenta de produção; quando preserva a imputabilidade humana da decisão e as competências que somente pessoas entregam; e quando o repertório que a sustenta é construído em comunidade e não isoladamente.

Note-se que a resposta é integralmente sobre o operador e não sobre a tecnologia. Isso não é acidente do argumento: é a sua conclusão. O fato é que o presente artigo sustenta que a pergunta correta nunca foi o que a inteligência artificial faz, e sim o que queremos fazer com ela no Direito e na advocacia, questão que encerrou meu segundo livro – *Inteligência artificial*: a era dos multiagentes de IA generativa no Direito (Juspodivm, 2026) – quando àquele tempo já percebi que, de certa forma, era hora de voltarmos à centralidade humana porque sobre as ferramentas e o seu desenvolvimento já me parecia termos perdido o controle.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou a arquitetura de uma resposta. A demonstração completa, com o desenvolvimento de cada um dos cinco elementos em capítulo próprio, o exame detalhado dos precedentes e dos atos normativos citados, a matriz dos quatro usuários aplicada a casos concretos e o mapa das frentes de atuação que se abrem ao advogado preparado, integra a obra que está na iminência de ser publicada e à qual remeto o leitor interessado em percorrer o argumento por inteiro.

Encerro com a ressalva que sustenta toda a proposta e sem a qual ela se inverte. Nenhuma das aplicações descritas se abre para quem não domina Direito. Não se avalia adequação de prova sem teoria da prova. Não se ataca decisão automatizada sem conhecer o regime que a disciplina. Não se identifica tese pacificada sem repertório jurisprudencial.

A inteligência artificial não abre essas portas: ela revela que existem e revela apenas a quem já tem a chave.

REFERÊNCIAS

ALVES, Victor Habib Lantyer de Mello. Inteligência artificial generativa e direito autoral: investigando os limites do uso justo na era da tecnologia. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*, 2024. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadipic/article/download/10352/pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 615, de 11 de março de 2025.* Estabelece diretrizes para o desenvolvimento, a utilização e a governança de soluções de inteligência artificial no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2025.

BRASIL. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014.* Marco Civil da Internet. Brasília: Presidência da República, 2014.

BRASIL. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.* Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. *Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.* Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais. Brasília: Presidência da República, 1998.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei n. 2.338, de 2023*. Dispõe sobre o uso da inteligência artificial. Brasília: Senado Federal, 2023.

COLLINGRIDGE, David. *The social control of technology*. New York: St. Martin's Press, 1980.

CONSULTOR JURÍDICO. *Jurisprudência inventada por IA gera multa por litigância de má-fé*. 13 mar. 2026. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-mar-13/jurisprudencia-falsa-gerada-por-ia-geram-multa-por-litigancia-de-ma-fe/. Acesso em: ago. 2026.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros.

DUTRA, Vitor Martins. *Inteligência artificial: a era dos multiagentes de IA generativa no Direito*. Salvador: Juspodivm, 2026.

DUTRA, Vitor Martins. I*nteligência artificial: uso seguro e estratégico da IA generativa no direito*. Salvador: Juspodivm, 2025.

GOODFELLOW, Ian; BENGIO, Yoshua; COURVILLE, Aaron. *Deep learning*. Cambridge: MIT Press, 2016.

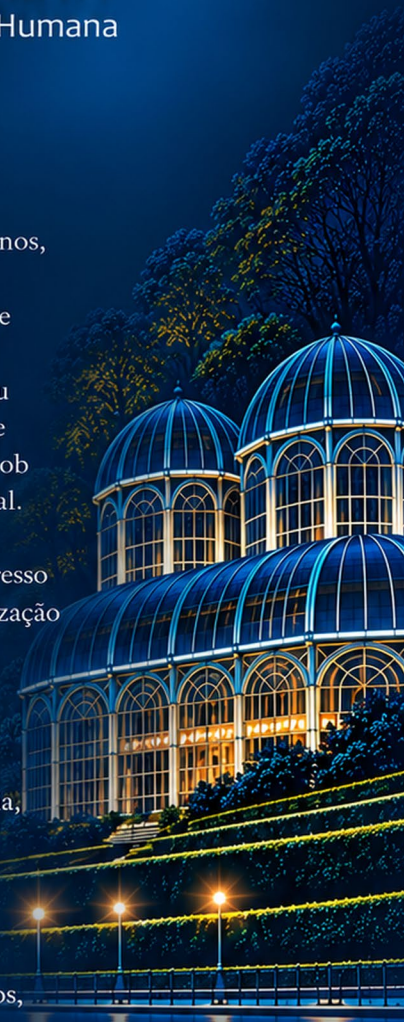
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Recomendação n. 1/2024.* Diretrizes para o uso da inteligência artificial generativa na prática jurídica. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. *TJSC multa autor de recurso por jurisprudência falsa gerada por IA*. Florianópolis, 18 fev. 2025. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/tjsc-multa-autor-de-recurso-por-jurisprudencia-falsa-gerada-por-ia. Acesso em: 10 ago. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. *Empresa e advogado são condenados por possível uso de IA com citações falsas de jurisprudência*. Brasília, 10 mar. 2026. Disponível em: https://www.tst.jus.br/-/empresa-e-advogado-sao-condenados-por-possivel-uso-de-ia-com-citacoes-falsas-de-jurisprudencia. Acesso em: 10 ago. 2026.

PENSANDO O FUTURO, CONSTRUINDO PROTEÇÃO

Tecnologia, Proteção Social e Centralidade da Pessoa Humana



Pensando o Futuro, Construindo Proteção encerra a trilogia editorial concebida pela Diretoria Cientifica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, que percorreu, em três anos, o passado, o presente e o futuro do Direito Previdenciário brasileiro. Depois de *Honrando Raízes, Moldando Futuros*, que resgatou a trajetória do Instituto e da própria disciplina, e de *Construindo o Presente, Definindo Caminhos*, que diagnosticou os problemas do tempo corrente, esta obra volta-se àquilo que ainda não aconteceu e que, exatamente por isso, permanece sob a responsabilidade de quem opera o sistema de proteção social.

Reunindo trinta e quatro trabalhos apresentados no XX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário, o livro enfrenta a judicialização da matéria previdenciária e as tentativas de esvaziamento do controle jurisdicional, a proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade, com destaque para a pessoa com deficiência, o futuro do financiamento da seguridade social, os impactos da inteligência artificial sobre a Previdência e sobre a advocacia, e a dimensão humana de quem opera esse sistema.

São textos que combinam rigor técnico e sensibilidade social, escritos por autores que atuam na advocacia, na magistratura, na administração pública e na pesquisa acadêmica. Ao reuni-los, o IBDP reafirma sua vocação de produzir reflexão crítica e comprometida com a Constituição, na convicção de que o futuro da seguridade social brasileira não é um destino que nos aguarda, mas uma construção que já começou.

IBDP
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário