

UNIVERSIDADE CESUMAR – UNICESUMAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

NADIA CAROLINA MARTINS PEREIRA

**ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DA INEFICIÊNCIA DO INSTITUTO NACIONAL DO
SEGURO SOCIAL (INSS) E A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE**

MARINGÁ/PR

2022

NADIA CAROLINA MARTINS PEREIRA

**ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DA INEFICIÊNCIA DO INSTITUTO NACIONAL DO
SEGURO SOCIAL (INSS) E A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Ciências Jurídicas da
Universidade Cesumar (UNICESUMAR),
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Ciências Jurídicas.

Área de Concentração: Direitos da
Personalidade.

Linha de Pesquisa: Instrumentos de
Efetivação dos Direitos da Personalidade

Orientador: Prof. Dr. Dirceu Pereira
Siqueira

MARINGÁ/PR

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P436a Pereira, Nadia Carolina Martins.

Análise crítica acerca da ineficiência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a violação dos direitos da personalidade / Nadia Carolina Martins Pereira. Maringá-PR: UNICESUMAR, 2022.

178 f.: il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira.

Dissertação (mestrado) – Universidade Cesumar - UNICESUMAR, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Maringá, 2022.

1. Direitos da personalidade. 2. Ineficiência. 3. Judicialização previdenciária. 4. Seguridade social. I. Título.

CDD – 342

NADIA CAROLINA MARTINS PEREIRA

**ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DA INEFICIÊNCIA DO INSTITUTO NACIONAL DO
SEGURO SOCIAL (INSS) E A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da
Universidade Cesumar (UNICESUMAR),
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Ciências Jurídicas.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira
Universidade Cesumar (UNICESUMAR)

Examinador 1 - Prof. Dra. Andreia Carla de Moraes Pereira Lago
Membro Interno - Universidade Cesumar (UNICESUMAR)

Examinador 2 - Prof. Dr. Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth
Membro Externo – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do
Sul (UNIJUÍ)

Maringá, 26 de janeiro de 2023.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, o nosso grande capacitador. Graças a Ele obtemos o entendimento necessário para aprender aquilo que não sabemos e explorar nosso potencial para trazer benefícios à humanidade.

Agradeço aos meus pais, Evanir e Silene, e ao meu irmão, Matheus, sustentáculos da minha constituição moral e civil, que contribuíram sobremaneira para esta conquista. Sem o apoio incondicional deles, com certeza eu não estaria aqui hoje.

Estendo os agradecimentos ao meu companheiro inabalável, João Marcos. Não cabem palavras para agradecer todo o suporte oferecido e por deixar essa jornada mais leve.

À Universidade Cesumar (UNICESUMAR), seu corpo docente, direção e administração, que oportunizaram a janela pela qual hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e na ética aqui presentes.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira, pelo suporte durante toda a jornada. Agradeço imensamente pelas suas correções, os puxões de orelha, a compreensão e, principalmente, o incentivo.

A minha eterna professora, Andryelle Vanessa Camilo Pomin, que desde o início da graduação acreditou no meu potencial e me deu as ferramentas necessárias para o desenvolvimento do meu aprendizado.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), por isso dedico os meus agradecimentos também a essa Instituição.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

“Diversidade é pouco. Inclusão é pouco. Eu defendo mais que a inclusão. E antes de cancelar a minha ideia, observe que até os parecidos se excluem. Não há inclusão que funcione onde falta propósito, ética e caráter”.

Elis Busanello

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo desenvolver uma solução com aplicabilidade prática no âmbito do combate à violação dos direitos da personalidade dos usuários da seguridade social, causada pela ineficiência do sistema do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no processo de análise das solicitações dos benefícios previdenciários e assistenciais. Atualmente, o sistema fornecido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais não tem proporcionado aos seus usuários a eficiência indispensável para a promoção dos direitos resguardados pela Constituição Federal. Vislumbra-se a desídia da Autarquia Previdenciária no cumprimento dos prazos estipulados para a conclusão do processo administrativo, bem como a robusta divergência entre os laudos periciais realizados nas esferas administrativa e judicial e a resistência do INSS na aplicação dos posicionamentos já consolidados jurisprudencialmente pelos Tribunais Superiores. Essas causas, somadas, têm provocado a judicialização excessiva da Seguridade Social e, conseqüentemente, a violação dos direitos da personalidade à saúde, à alimentação e à vida dos demandantes, que são compelidos a buscar outras fontes de sustento para custear o mínimo necessário para a sobrevivência digna enquanto aguardam pela concessão do benefício. Para solucionar a problemática, propõe-se a adesão de diversas medidas, dentre elas, a unificação dos sistemas e a inserção dos entendimentos consolidados pelos Tribunais Superiores na via administrativa. O trabalho será desenvolvido por meio do método hipotético-dedutivo, que consiste na pesquisa de obras doutrinárias, artigos científicos e legislação nacional e internacional pertinente, na análise da jurisprudência, de documentos eletrônicos e dos dados estatísticos, retirados das bases de dados EBSCO, SSRN e *Google Acadêmico*.

Palavras-chave: Direitos da Personalidade; Ineficiência; Judicialização Previdenciária; Seguridade Social.

ABSTRACT

The present work aims to develop a solution with practical applicability in combating the violation of the rights related to personality (personality rights) of social security users caused by the inefficiency of the system of the National Institute of Social Security (INSS) in the process of analyzing the requests for social security and assistance benefits. Currently, the system provided by the National Institute of Social Security (INSS) for the granting of social security and assistance benefits, has not provided its users with the indispensable efficiency to promote the rights protected by the Federal Constitution to the beneficiaries of Social Security. It is noticed the disidia of the Social Security Autarchy in meeting the deadlines stipulated for the conclusion of the administrative process, as well as robust divergence between the expert reports carried out in the administrative and judicial spheres and resistance of the INSS in the application of the positions already consolidated jurisprudentially by the Superior Courts. These causes, added together, has provoked the excessive judicialization of Social Security and, consequently, the violation of the personality's rights to health, food and life of the plaintiffs, who are compelled to seek another source of sustenance to pay the minimum necessary for dignified survival while waiting for the granting of the benefit. To solve the problem, it is proposed the adoption of several measures, among them the unification of systems and the insertion of understandings consolidated by the Superior Courts in the administrative way. The work will be developed through the hypothetical-deductive method, which consists of the search of doctrinal works, scientific articles, national and international legislation that are relevant, in the analysis of jurisprudence, electronic documents and statistical data, taken from the databases EBSCO, SSRN and Google Scholar.

Keywords: Rights related to Personality; Inefficiency; Pension Judicialization; Social Security.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Prazo máximo para a análise dos requerimentos administrativos por benefício.....	27
Tabela 2 – Prazo máximo para a implantação do benefício concedido judicialmente.....	29
Tabela 3 – Identificação dos problemas e soluções.....	149

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma do Processo Administrativo do INSS.....	27
Figura 2 - Tempo médio de concessão de benefícios.....	35
Figura 3 - Total de benefícios concedidos e indeferidos.....	35
Figura 4 - Os cinco maiores tipos de benefícios concedidos pelo INSS.....	36
Figura 5 - Cinco maiores benefícios requisitados e decorrência da concessão.....	37
Figura 6 - Principais motivos que ensejam o indeferimento administrativo.....	38
Figura 7 - Aumento progressivo do número de processos na Justiça Federal e Estadual de 2015 a 2018.....	38
Figura 8 - Índice de judicialização por região (de 2015 a 2018)	40
Figura 9 - Temas mais frequentes por TRF.....	41
Figura 10 - Padrão das decisões judiciais.....	41
Figura 11 - padrão de decisão por benefício.....	42
Figura 12 - Fluxograma da Seguridade Social e seus pilares.....	82
Figura 13 - Macroproblemas que justificam a ineficiência do INSS.....	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria Geral da União
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CTC	Certidão de Tempo de Contribuição
DataJud	Base Nacional de Dados do Poder Judiciário
DER	Data de entrada do requerimento
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
GPS	Guias da Previdência Social
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MPF	Ministério Público Federal
OAB/SP	Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	16
2 A INEFICIÊNCIA DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS).....	21
2.1 O sistema de concessão dos benefícios: o processo administrativo.....	21
2.2 Análise das estatísticas de (in)deferimento dos pedidos nas vias administrativa e judicial.....	36
2.3 As causas da ineficiência da seguridade social.....	57
2.3.1 Divergência sobre perícias.....	57
2.3.2 Divergência entre servidores do INSS e magistrados.....	62
2.3.3 Não incorporação pelo INSS de precedentes judiciais.....	59
2.3.4 Causas residuais da judicialização.....	65
3 OS SUJEITOS ATINGIDOS PELA INEFICIÊNCIA DA SEGURIDADE SOCIAL....	69
3.1 Delineamento histórico da proteção social.....	69
3.1.1 Princípios e pilares da Seguridade Social.....	81
3.1.2 A importância da Seguridade Social para a promoção dos Direitos da Personalidade.....	99
3.2 A questão controversa do Benefício de Prestação Continuada.....	106
4 A SOLUÇÃO: UNIFORMIZAÇÃO DOS ENTENDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS.....	122
4.1 Os conflitos gerados pela batalha da interpretação.....	123
4.2 A irrepetibilidade dos benefícios previdenciários e assistenciais substitutivos de renda.....	140
4.3 A imposição dos entendimentos judiciais em face da Autarquia Previdenciária.....	144
5 CONCLUSÃO.....	162
6 REFERÊNCIAS.....	165

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o sistema fornecido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para a concessão dos benefícios, tanto previdenciários quanto assistenciais, não tem proporcionado a eficiência indispensável para a promoção dos direitos resguardados pela Constituição Federal aos beneficiários da seguridade social no Brasil.

O estudo acerca do sistema de concessão dos benefícios e das estatísticas de (in)deferimento dos pedidos nas vias administrativa e judicial é essencial para a comprovação da real existência da ineficiência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e as violações causadas aos direitos da personalidade. Além do mais, só será possível alcançar uma solução palpável para o mundo jurídico após identificar quais são as causas da referida ineficiência, para que o problema seja tratado em suas raízes.

A problemática da pesquisa está na excessiva judicialização da previdência e a consequente violação dos direitos da personalidade dos usuários da seguridade social, sobretudo no que tange aos direitos à alimentação e à saúde, além da dignidade da pessoa humana. A judicialização é ocasionada por diversos motivos, dentre eles, o descompasso entre os entendimentos administrativos e judiciais, que se apresenta, em uma hipótese inicial, como a grande razão da referida judicialização. Por isso, a presente pesquisa responderá ao seguinte questionamento: os posicionamentos de qual órgão deverão prevalecer? Por quê?

Em um primeiro momento será abordado o objetivo geral da pesquisa, qual seja: comprovar a ineficiência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a consequente violação aos direitos da personalidade dos beneficiários da seguridade social, por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas. Além de especificar quais são as causas da ineficiência, para que, posteriormente, seja possível traçar uma solução para a raiz do problema.

Ainda no primeiro capítulo, o trabalho tratará da judicialização da seguridade social, tendo como referencial o estudo “A Judicialização de Benefícios Previdenciários e Assistenciais”, realizado pelo Centro de Regulação e Democracia, do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O trabalho foi coordenado pelos pesquisadores do IINSPER, Paulo Furquim de Azevedo e Natalia Pires de Vasconcelos, e avaliou 18 milhões de processos, na

Justiça e no INSS, bem como analisou o teor de 1,3 milhão de decisões judiciais e entrevistou 45 operadores no Executivo e no Judiciário.

No segundo capítulo, o enfoque será a seguridade social. Para que se possa falar em ineficiência do INSS na promoção desse direito social fundamental, é necessário explicá-lo, demonstrando a sua importância durante a evolução histórica da sociedade. Além disso, traçando os delineamentos gerais da seguridade social, serão delimitados os sujeitos atingidos por tal ineficiência, sejam eles assistidos da assistência social ou contribuintes da previdência social. Ademais, será abordada a problemática envolvendo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), exemplo mais relevante em que o posicionamento do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) diverge do Poder Judiciário, em razão do critério de renda fixado para a concessão do benefício.

Ao final da pesquisa, será formulada uma solução eficiente e com aplicabilidade prática para a ineficiência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Após todo o percurso trilhado, diante do estudo do processo administrativo, do exame das estatísticas referentes aos requerimentos negados e concedidos, tanto na via administrativa quanto judicial, da demonstração da importância da seguridade social para a promoção dos direitos da personalidade dos assistidos pela assistência social e dos contribuintes da previdência social, será possível desenvolver um projeto de uniformização dos entendimentos administrativos e judiciais.

O objeto da área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Cesumar – UNICESUMAR é o estudo dos “Direitos da Personalidade”, quais sejam, os direitos mais intrínsecos dos indivíduos, sem os quais não há proteção das minorias e dos grupos vulneráveis, tornando papel destes direitos formalizar interesses, instrumentalizar a efetivação e organizar e vocalizar demandas para a proteção de direitos individuais e coletivos.

A presente pesquisa está em perfeita consonância com a área de concentração do referido Programa, uma vez que analisará a ineficiência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com a finalidade de elencar quais são e como os direitos da personalidade são violados pela problemática, para, ao final, catalogar possíveis soluções, visando a promoção de tais direitos.

Ressalta-se que ao analisar as eventuais causas da ineficiência da Autarquia Previdenciária por meio de dados reais e atualizados, será possível desenvolver uma solução efetiva para o problema, que possua aplicabilidade prática e não permaneça

somente no plano teórico, promovendo, assim, os direitos da personalidade dos beneficiários de forma satisfatória.

A área de concentração do Programa é estruturada em duas linhas de pesquisa: Linha 1 - “Os Direitos da Personalidade e seu Alcance na Contemporaneidade” e Linha 2 - “Instrumentos e Efetivação dos Direitos da Personalidade”. O presente projeto está vinculado à Linha 2, que estuda os mecanismos jurídicos e extrajurídicos, as políticas públicas e as ações judiciais voltadas à concretização dos direitos da personalidade, utilizando, para tanto, abordagens teóricas e de pesquisa aplicada.

A Linha 2 trata de pesquisas voltadas ao direito processual que tenham em seu escopo a violação dos direitos da personalidade das minorias e dos grupos vulneráveis, tendo como um de seus projetos estruturantes a sublinha “Políticas públicas e os instrumentos sociais de efetivação dos direitos da personalidade”, coordenada pelo Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira, orientador do presente trabalho.

A pesquisa busca desenvolver uma solução prática para a ineficiência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), criando um instrumento efetivo para a promoção dos direitos da personalidade dos beneficiários da seguridade social e, portanto, estando adequada à Linha 2 de pesquisa da área de concentração do Programa e ao projeto estruturante “Políticas públicas e instrumentos sociais de efetivação dos direitos da personalidade”.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi empregado o método hipotético-dedutivo, que consiste na pesquisa de obras doutrinárias, artigos científicos, legislação nacional e internacional pertinente, na análise da jurisprudência, de documentos eletrônicos e dos dados estatísticos, retirados das bases de dados EBSCO, SSRN e *Google Acadêmico*.

A pesquisa será iniciada pelos conhecimentos prévios baseados nas teorias existentes, seguido da formulação de hipóteses voltadas para um processo de inferência dedutiva e da tentativa de falseamento, para, então, analisar os resultados, a fim de rejeitar ou corroborar com a hipótese proposta no início. Não havendo rejeição da hipótese, será proposta uma nova teoria.

1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia consiste na descrição dos procedimentos utilizados pelo pesquisador para viabilizar o desenvolvimento da pesquisa científica (objeto de estudo). Os instrumentos, os procedimentos e as ferramentas utilizadas na pesquisa são relevantes para descrever os caminhos percorridos para alcançar os objetivos pretendidos com os estudos.

No presente trabalho será feita uma abordagem teórica e prática sobre os assuntos apresentados durante o desenvolvimento dos capítulos da dissertação, com a utilização de vários tipos de métodos para tornar válidas as proposições das afirmativas (hipóteses). Ela é essencial para a formulação de um conhecimento científico, tornando imprescindível a escolha adequada da abordagem, dos métodos procedimentais, das técnicas e dos critérios para que a pesquisa se torne científica e tenha atestado o seu percurso metodológico.

O método de abordagem definirá os fundamentos lógicos e os processos de raciocínio adotados na origem da pesquisa científica. Embora existam divergências doutrinárias acerca dos métodos de abordagem, os principais são: dedutivo; indutivo; hipotético-dedutivo; dialético e fenomenológico.¹

Para o desenvolvimento deste trabalho foi empregado o método hipotético-dedutivo, por meio do qual a pesquisa é desenvolvida mediante a formulação de um problema e a posterior observação para a criação das hipóteses, que poderão ou não serem comprovadas ao final do estudo.

Desta forma, a pesquisa será iniciada a partir dos conhecimentos prévios baseados nas teorias existentes, seguido da formulação de hipóteses voltadas para um processo de inferência dedutiva e da tentativa de falseamento, para, então, analisar os resultados, a fim de rejeitar ou corroborar com a hipótese proposta no início. Não havendo rejeição da hipótese, será proposta uma nova teoria.

É por meio da pesquisa científica que o mundo é compreendido em sua complexidade e os problemas são solucionados. Pela sua grandiosidade, ela é composta por um conjunto de procedimentos sistemáticos e classificações. As

¹ PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2.ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013, p. 36.

classificações são: (i) quanto à forma de abordagem do problema; (ii) quanto à natureza; (iii) quanto aos objetivos.

A forma de abordagem é a primeira classificação de uma pesquisa, já que ela definirá se o trabalho será qualitativo ou quantitativo, ou ambos. Na forma qualitativa, o objetivo é abordar a existência de algum fenômeno e explicá-lo além das estatísticas e dos números, enquanto a forma quantitativa busca examinar problemas a partir de quantificações, isto é, os dados são analisados objetivamente para chegar a uma conclusão lógica.

Em relação à natureza, a pesquisa pode ser básica, hipótese em que o objetivo principal é trazer conhecimentos novos para a ciência, sem uma aplicação prática prevista, tratando-se apenas de um trabalho teórico, ou aplicada, quando o estudo aborda um problema específico visualizado na sociedade e traz uma solução prática.

Já quanto aos objetivos, a pesquisa pode ser exploratória, descritiva ou explicativa. A primeira visa realizar levantamentos bibliográficos e estudos de caso sobre um determinado tema, diferentemente da descritiva, que busca caracterizar um fenômeno, examinar suas características, descrevê-las, necessitando de uma coleta de dados padronizados, como, por exemplo, questionários, para levantar opiniões, enquanto a explicativa tem o uso mais restrito, por ser empregada em pesquisas complexas, por exemplo, aquelas tipificadas como experimentais ou *ex-post facto*.²

Este trabalho pode ser classificado como qualitativo e quantitativo (em relação à forma de abordagem), aplicado (em relação à natureza) e exploratório (em relação aos objetivos). Isso porque, primeiramente, a pesquisa será pautada na observação da ineficiência do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e suas causas, como, por exemplo, as interpretações divergentes entre o INSS e o Poder Judiciário, que acabam por ocasionar a judicialização da seguridade social e violar os direitos da personalidade. Contudo, também levará em consideração os dados estatísticos referentes à temática, como a quantidade de pedidos indeferidos na via administrativa e, posteriormente, concedidos na via judicial, a fim de detalhar os benefícios mais controversos e os estados em que a ineficiência é mais presente, tornando a pesquisa, simultaneamente, quantitativa e qualitativa, em caráter complementar.

A pesquisa é aplicada em razão de se dedicar a desenvolver uma solução com aplicabilidade prática no combate à violação dos direitos da personalidade dos

² NASCIMENTO, Francisco Paulo do. **Metodologia da Pesquisa Científica**: teoria e prática –como elaborar TCC. Brasília: Thesaurus, 2016.

usuários da seguridade social, causada pela ineficiência do sistema do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no processo de análise das solicitações dos benefícios previdenciários e assistenciais. O problema da pesquisa é estritamente localizado e específico, importando-se com a aplicação prática do resultado, de forma a se enquadrar no conceito de aplicada anteriormente descrito.

O trabalho é classificado enquanto exploratório em relação ao seu objetivo, por se tratar de um estudo cuja finalidade é construir hipóteses acerca da ineficiência e a consequente judicialização da seguridade social, tornando a questão mais clara diante da comunidade jurídica. Para tanto, serão empregados estudos bibliográficos, a análise de exemplos que auxiliarão a compreensão do tema, o exame de entrevistas com os funcionários da própria Autarquia Previdenciária e casos práticos.

Os métodos procedimentais constituem etapas mais concretas da pesquisa e fornecerão a orientação correta para a obtenção, o processamento e a validação dos dados utilizados para a averiguação da problemática investigada. As Ciências Sociais possuem métodos específicos para garantir a precisão no estudo dos fatos sociais, são eles: histórico; comparativo; monográfico; estatístico; clínico; experimental e observacional. Em razão dos inúmeros procedimentos operados durante a pesquisa, a utilização de um método isoladamente não é suficiente, por isso, eles são aplicados de forma combinada.³

Na presente pesquisa serão aplicados os métodos histórico, comparativo e observacional. O primeiro analisa o objeto pesquisado sob uma perspectiva histórica e suas influências na sociedade atual. Para tanto, o trabalho analisará a evolução da seguridade social e sua importância, desde os tempos mais remotos, para a promoção dos direitos da personalidade dos cidadãos.

O método comparativo possibilita a comparação entre dados para que se obtenha, ao final, as semelhanças e as diferenças constadas. A sua aplicação neste estudo se dará pelo exame das estatísticas relacionadas à judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Por fim, o método observacional permite a observação dos fatos estudados e suas consequências na vida social, sendo utilizado na medida em que a pesquisa analisará a ineficiência do Instituto Social da Seguridade Social, comprovada por meio de dados estatísticos e seus reflexos nos direitos da personalidade dos beneficiários da Seguridade Social.

³ HENRIQUES, Antonio. MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

A produção de uma pesquisa depende de um sistema de comunicação que compreende os mais diversos canais de informação, que são meios utilizados para comunicar os resultados, bem como obter os dados a serem analisados para o desenvolvimento do trabalho por meio das fontes, que guiarão as técnicas e os critérios utilizados na pesquisa⁴.

As fontes podem ser primárias ou secundárias⁵. Nesta pesquisa, as fontes primárias examinadas são as legislações nacionais e internacionais pertinentes e os dados estatísticos, enquanto as secundárias são as pesquisas bibliográficas e os artigos científicos, nas línguas português, inglês e espanhol, encontrados também em bases de dados e banco de dados, como EBSCO, SSRN e *Google Acadêmico*.

O trabalho tratará da judicialização da seguridade social, tendo como referencial o estudo “A Judicialização de Benefícios Previdenciários e Assistenciais”, realizado pelo Centro de Regulação e Democracia, do INSPER, para o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), que fora coordenado pelos pesquisadores do INSPER, Paulo Furquim de Azevedo e Natalia Pires de Vasconcelos, e avaliou 18 milhões de processos, na Justiça e no INSS, analisou o teor de 1,3 milhão de decisões judiciais e entrevistou 45 operadores no Executivo e no Judiciário. Referido estudo fora utilizado por ser o mais atual e abrangente em território nacional sobre o tema, trazendo dados completos a respeito das decisões administrativas e judiciais, como a avaliação das características da concessão e do indeferimento de um determinado benefício e, até mesmo, uma clusterização das decisões judiciais.

Para a averiguação da problemática relacionada ao critério econômico exigido pela lei para a concessão do benefício assistencial da prestação continuada foram utilizados dados estatísticos retirados do Portal da Transparência, do Governo Federal, para averiguar a quantidade de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o valor despedido para tanto. Dados estes essenciais para averiguar a quantidade de brasileiros em estado de miserabilidade que usufruem do benefício e a sua eficácia. Em um segundo plano, utilizou-se a pesquisa empírica realizada por Wederson Rufino dos Santos, na cidade de Unaí, Estado de Minas Gerais, com o objetivo de concluir acerca da inclusão social proporcionada pelo programa de transferência de renda, haja vista que a pesquisa fora fundamentada em

⁴ SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 11. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. **Um discurso sobre as ciências**. 14. ed. Porto: Afrontamento, 2003.

uma série de questionamentos capazes de elucidar a gravidade das deficiências e doenças dos beneficiados, a faixa etária e a prioridade dada no destino da verba recebida.

2 A INEFICIÊNCIA DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)

Neste capítulo, busca-se explicar o sistema de concessão dos benefícios na via administrativa e abordar o objetivo geral da pesquisa, qual seja, comprovar a ineficiência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a consequente violação aos direitos da personalidade dos beneficiários da seguridade social, por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas. Além de especificar quais são as causas da ineficiência, para que, posteriormente, possa ser traçada uma solução para a raiz do problema.

2.1 O sistema de concessão dos benefícios: o processo administrativo

No Brasil, a relação jurídica previdenciária é formada por duas partes: o segurado e a Autarquia Previdenciária, conhecida como Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em regra, há dois tipos de processos que envolvem tal relação jurídica, aquele conhecido como outorga, que ocorre quando o segurado está no polo ativo da ação/requerimento, ou o punitivo, em que o próprio INSS é autor da demanda.

Conforme bem elencado por Kemmerich⁶, não importa quem ingressou com a ação, se a iniciativa fora do contribuinte ou da Autarquia Previdenciária, ou em qual polo o segurado se encontra: o fato determinante configurador da existência da relação jurídica previdenciária é que a pretensão dependa de uma decisão administrativa.

Nos processos de outorga, com base no seu direito de petição, o segurado busca a concessão de um determinado serviço ou benefício, seja ele previdenciário ou assistencial, enquanto nos processos punitivos a Autarquia Previdenciária objetiva revisar um benefício já concedido ao segurado e considerado irregular, como, por exemplo, nos casos em que o assistido pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) passa a perceber renda maior do que a determinada pela Lei nº 8.742, de 1993, e continua usufruindo do benefício de modo ilegal.⁷

Processo, em latim, significa “seguir adiante”. No mundo jurídico, o processo é utilizado para se alcançar uma tutela jurisdicional e não pode ser confundido com

⁶KEMMERICH, Clóvis Juarez. **O processo administrativo na previdência**. São Paulo: Atlas, 2012.

⁷DALL'ALBA, Felipe Camilo. **A Relação Entre o Processo Administrativo Previdenciário e o Processo Judicial**. 2014.

procedimento, eis que processo é um conjunto de procedimentos com a presença do contraditório. Segundo Elio Fazzalari⁸, o contraditório representa o diálogo que deve permear todo o procedimento para que ele se torne um processo.

De acordo com Cintra, Grinover e Dinamarco, o procedimento é o aspecto formal do processo, *in verbis*:

Processo é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não-estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, processos das sociedades mercantis para aumento de capital etc.).⁹

Para Miguel Horvath Júnior, processo administrativo é:

A expressão 'processo administrativo' designa:

- 1) conjunto de atos administrativos tendentes ao reconhecimento pela autoridade competente de uma situação jurídica pertinente à relação segurado-órgão previdenciário ou fisco-contribuinte;
- 2) em sentido estrito, significa a espécie do processo administrativo destinada à conferência e à outorga dos direitos previdenciários ou determinação e exigência do crédito tributário.¹⁰

Neste sentido, na relação jurídica previdenciária administrativa é evidente a existência de um processo. Há a sucessão de procedimentos, como a apresentação do pedido, dos documentos, a fase instrutória, a recursal e até o cumprimento da decisão, sempre baseada no diálogo, haja vista que o segurado deve ser informado a todo momento acerca das decisões, intimado para apresentar documentos complementares e para interpor recurso.

Inclusive, a Lei nº 9.784, de 1999 foi criada justamente para regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e, em conjunto com o art. 5º, incs. XXXIV, LIV e LV da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.784, de 1999, a Lei nº 8.213, de 1991, o Decreto nº 3.048, de 1999, a Portaria MPS nº 323, de 2007, e a IN 45, de 2010, regulamenta o processo administrativo previdenciário.

Após o preenchimento dos requisitos legais para a concessão de um benefício previdenciário ou administrativo, faz-se necessário que o segurado solicite o benefício primeiramente na via administrativa, por meio de um pedido dirigido ao Instituto

⁸ FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Trad. 8ª ed. Elaine Nassif. 1ª ed. Campinas/SP: Bookseller Editora e Distribuidora, 2006.

⁹ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

¹⁰ JÚNIOR, Miguel Horvath. **Direito Previdenciário**. 12 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2021.

Nacional do Seguro Social (INSS). Destaca-se que para a formulação do requerimento a legislação não exige a assistência de um Advogado, podendo o cidadão, por si só, elaborar o pedido.¹¹

Este pedido marca o início do processo administrativo, regulamentado pelo Capítulo XIV da Instrução Normativa nº 77/2015, que, em seu art. 658, assim estabelece:

Considera-se processo administrativo previdenciário o conjunto de atos administrativos praticados nos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo.¹²

Insta salientar que o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 631.240 MG, pacificou o entendimento no sentido de impor ao contribuinte que realize a solicitação de concessão de quaisquer dos benefícios previdenciários diretamente na via administrativa antes de recorrer ao Poder Judiciário.¹³ Todavia, não se pode confundir a exigência de prévio requerimento com o esgotamento das vias administrativas. Na realidade, basta que o INSS indefira uma vez o pedido para que o segurado possa ingressar na via judiciária de maneira válida, não sendo fundamental a interposição de recurso administrativo.¹⁴

A Instrução Normativa nº 77/2015 divide o processo administrativo em quatro fases: inicial, instrutória, decisória e recursal. A primeira é marcada pela apresentação do requerimento administrativo nos canais de atendimento da Previdência Social, como a Internet, pelo endereço eletrônico www.previdencia.gov.br, pela Central de Atendimento (135) ou pelas Unidades de Atendimento.¹⁵

¹¹ ZUFFO, Fabrício Luiz; TESSMANN, Cláudia. Ações Previdenciárias: a (in) exigibilidade do prévio requerimento administrativo do benefício para o ajuizamento da ação na esfera judicial. **Revista Destques Acadêmicos**, v. 5, n. 2, 2013.

¹² BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Instrução Normativa nº 77, de 11 de janeiro de 2015**. Brasília, 22 jan. 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 03 jan. 2022.

¹³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 631.240. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 03 de setembro de 2014. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 nov. 2014.

¹⁴ ZUFFO, Fabrício Luiz; TESSMANN, Cláudia. Ações Previdenciárias: a (in) exigibilidade do prévio requerimento administrativo do benefício para o ajuizamento da ação na esfera judicial. **Revista Destques Acadêmicos**, v. 5, n. 2, 2013.

¹⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Instrução Normativa nº 77, de 11 de janeiro de 2015**. Brasília, 22 jan. 2015. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/->

Antigamente, quando os meios eletrônicos ainda não eram utilizados de forma costumeira, o contribuinte comparecia em uma agência do INSS de sua comarca, portando a documentação exigida, e solicitava a sua respectiva aposentadoria.

Com a adesão dos meios eletrônicos, além da possibilidade de requerer o benefício de forma presencial, é possível ingressar com o requerimento por meio virtual, exatamente para desafogar a quantidade de pedidos presenciais dos segurados no INSS, tornando mais célere o procedimento. Para tanto, no ano de 2018, o governo desenvolveu a plataforma *online* nomeada “Meu INSS”.

A plataforma também permite diversas consultas, como a verificação dos benefícios já concedidos ao segurado, a emissão de um extrato de imposto de renda, de declaração de beneficiário do INSS, de extratos de pagamento, do extrato de contribuição, chamado de Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o agendamento de perícias e, até mesmo, uma simulação de aposentadoria, que permite ao contribuinte verificar se os requisitos do benefício já foram cumpridos. Todavia, a principal inovação foi a possibilidade de realização dos requerimentos dos benefícios previdenciários na modalidade *online*. Inclusive, o sistema sinaliza ao segurado a possibilidade de obtenção das aposentadorias por tempo de contribuição ou idade, pelo simples fato de a plataforma ter verificado o preenchimento dos requisitos legais para tanto.

Ao realizar o pedido *online*, o contribuinte informa os dados pessoais requeridos e anexa os documentos comprobatórios das condições exigidas para a obtenção de determinado benefício. A partir da data de entrada do requerimento (DER), todas as informações fornecidas são anexadas em único arquivo, chamado “processo administrativo”, que tramitará no INSS até a publicação da decisão administrativa.

A fase instrutória, por sua vez, é destinada à produção de provas suficientes para demonstrar o direito ao benefício ora pleiteado. É obrigação da Autarquia Previdenciária instruir o processo ainda que um dos requisitos legais para o deferimento do pedido não esteja cumprido, conforme previsto no art. 680, parágrafo único da Instrução Normativa nº 77/2015¹⁶. Durante esta fase, o órgão poderá solicitar

/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 03 jan. 2022.

¹⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Instrução Normativa nº 77, de 11 de janeiro de 2015**. Brasília, 22 jan. 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 03 jan. 2022.

documentos complementares, ordenar a realização de perícia médica e deferir a audiência de interrogatório para a oitiva de eventuais testemunhas.¹⁷

Allan Luiz Oliveira Barros reafirma que a falta de documentos não é motivo suficiente para o indeferimento administrativo do benefício:

A apresentação de documentação incompleta às unidades da Previdência Social não é motivo suficiente para a recusa ao processamento do pedido formulado²⁴, devendo o requerimento ser recebido pelo servidor e, no caso de insuficiência documental, deve o interessado ser intimado para a complementação das informações, com a emissão de carta de exigências para seu endereço residencial, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias²⁵ para cumprimento¹⁸.

Thaís Miranda de Sousa e Robervaldo Queiroga da Silva explicam a instrução processual administrativa previdenciária como:

A fase da instrução processual é a segunda etapa do procedimento administrativo e tem por destino a averiguação e comprovação dos requisitos legais para a concessão de benefícios ou para a atualização de cadastro, sendo a produção de provas (documental, oral, registros em cadastros públicos, pesquisa externa, perícia etc.) um direito do segurado. De acordo com o texto do art. 29 da Lei nº 9.784/99, as atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. Tomando por base os parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo, tem-se que responsável pela instrução do processo deverá fazer constar nos autos os dados necessários à decisão do processo, de modo menos oneroso aos interessados, a fim de facilitar o procedimento.¹⁹

A produção das provas que embasarão direito do demandante é desenvolvida durante a fase da instrução processual. Essa é a oportunidade, na via administrativa, para que o requerente produza suas provas, anexando documentos, instruindo testemunhas, requerendo perícias, averiguações externas, dentre outros. Para tanto, a parte poderá, por livre vontade, propor atuações probatórias, bem como a Autarquia Previdenciária poderá requerê-las de ofício.

¹⁷ BARROS, Allan Luiz Oliveira. Linhas gerais sobre o processo administrativo previdenciário. **Revista da AGU** nº, v. 26, p. 84, 2014. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=o+processo+administrativo+previdenci%C3%A1rio&btnG=&oq=processo+administrativo+p. Acesso em: 15 out. 2022.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ SOUSA, Thaís Miranda de. **A efetividade do processo administrativo previdenciário**. 2017. 61 p. (Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia), Curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande – Sousa- Paraíba - Brasil, 2017, p. 43-44.

Embora esse seja o momento propício para a juntada dos documentos faltantes, o INSS não pode indeferir o benefício requerido simplesmente em razão da falta de documentos. É necessário que a Autarquia realize uma abordagem instrutiva aos demandantes, requerendo documentos complementares específicos e concedendo prazo para que o requerente os anexe no processo.

Na fase decisória, o INSS deve conceder o melhor benefício a que o segurado faz *jus*, ainda que não for o pleiteado, sendo essa uma incumbência do servidor responsável pelo atendimento. Caso seja identificado que estão satisfeitos os requisitos para mais de um tipo de benefício cabe ao INSS oferecer ao segurado o direito de opção, mediante a apresentação dos demonstrativos financeiros de cada um deles.

Gustavo Beirão Araújo e Miguel Horvath Junior²⁰ explicam o dever da Autarquia Previdenciária, representada por seus servidores, de analisar as provas produzidas na fase instrutória e conceder ao requerente o melhor benefício. Ressaltam, ainda, que, muitas vezes, na prática, os servidores não prestam informações corretas e os segurados têm seus direitos violados:

Portanto, é uma obrigação da autarquia orientar o segurado e conceder-lhe imediatamente, se possível, o melhor benefício a que fizer jus. Para tanto, deve realizar uma instrução processual primorosa, com análise apurada da documentação. Deve perquirir a verdade material para promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social. A maneira de conseguir isso é utilizar, de ofício, todos os procedimentos e instrumentos previstos na legislação e tudo o mais que se fizer necessário para concretizar essa finalidade. Contudo, da apreensão da realidade fática, constata-se que existem servidores que não dão informações corretas, precisas e detalhadas aos segurados, seja por falta de conhecimento, de interesse, de motivação, de sistema ou outro motivo qualquer. Porém, a população não pode ter os seus direitos desrespeitados, uma vez que o substrato jurídico do PAP é a efetivação da paz social.²¹

No mesmo sentido, Allan Luiz Oliveira Barro destaca que incube à Autarquia Previdenciária realizar um papel proativo na produção de provas, o que, de fato, reduziria a quantidade de indeferimentos errôneos:

No processo administrativo previdenciário, pela sua natureza de atividade estatal vinculada à lei e destinada a garantir o direito social do cidadão, é exigível uma postura diferente da Administração, no sentido de atuar de forma

²⁰ ARAUJO, Gustavo Beirão *et al.* **Processo administrativo previdenciário**: uma análise visando à efetividade. 2019, p. 121-122.

²¹ *Ibidem*.

imparcial e proativa, reconhecendo o direito ao benefício ou serviço sempre que os requisitos legais do benefício estejam presentes no processo, se necessário buscando as provas que esclareçam os fatos narrados pelo segurado na oportunidade do requerimento administrativo. E certamente várias decisões judiciais e administrativas injustas poderiam ter sido evitadas se tivessem sido buscados todos os elementos de prova necessários e disponíveis à apreciação da situação previdenciária do requerente.

A decisão administrativa, por força do art. 691 da Instrução Normativa nº 77/2015, deverá conter a síntese do objeto do requerimento administrativo, bem como a fundamentação clara e coerente, com análise das provas constantes nos autos, bem como a conclusão pelo indeferimento ou deferimento do pedido formulado, sendo insuficiente a mera justificativa do indeferimento constante no sistema corporativo da Previdência Social.²²

Sobre o tema, Allan Luiz Oliveira Barros²³ afirma que as decisões administrativas devem necessariamente representar a conclusão do raciocínio lógico do servidor. Essa conclusão deve ser desenvolvida com a análise minuciosa dos requisitos necessários para a concessão do benefício e das provas produzidas nos autos, que deve ser relatada de forma sucinta na decisão, apresentando os fundamentos de fato e de direito utilizados para concluir acerca do deferimento ou indeferimento do requerimento.

No caso de indeferimento do benefício pleiteado devem ser apontados os requisitos que não foram atendidos, por exemplo, os períodos de atividade não reconhecidos ou não considerados enquanto especiais, de forma a tornar público o motivo do indeferimento, para que o demandante possa analisar a decisão e decidir pelo aceite dos argumentos ou pelo recurso. Por esse motivo, o INSS emite uma carta de comunicação da decisão, enviada diretamente à residência do interessado, cuja ciência deflagrará o termo inicial para o prazo de interposição do recurso.

O processo administrativo será concluído após a publicação da decisão, ressalvado o direito de o requerente interpor recurso ou a revisão nos prazos previstos nas normas vigentes, hipótese em que a fase recursal terá início. Destaca-se que

²² BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Instrução Normativa nº 77, de 11 de janeiro de 2015**. Brasília, 22 jan. 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 03 jan. 2022.

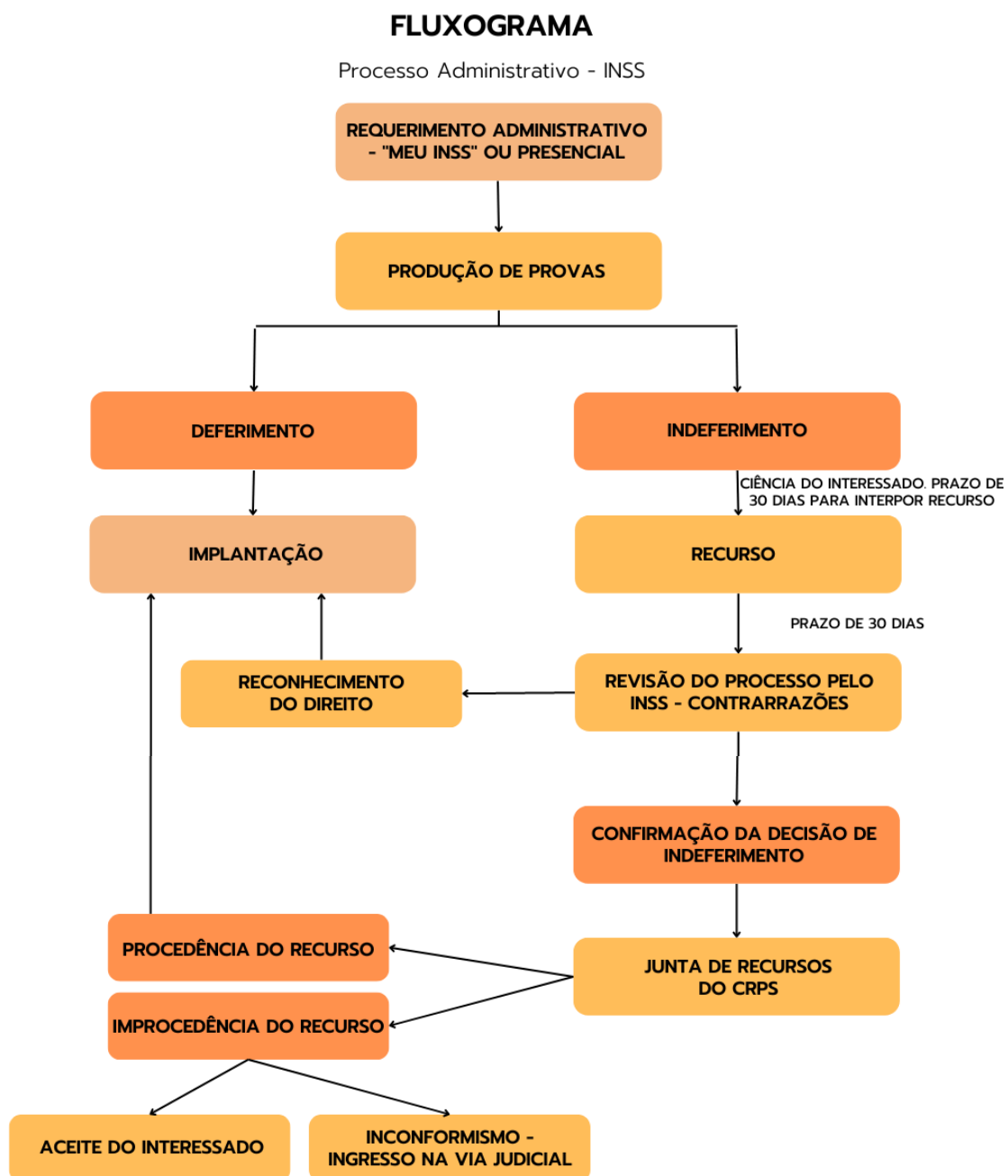
²³ BARROS, Allan Luiz Oliveira. Linhas gerais sobre o processo administrativo previdenciário. **Revista da AGU** nº, v. 26, p. 84, 2014. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=o+processo+administrativo+previdenci%C3%A1rio&btnG=&oq=processo+a+dministrativo+p. Acesso em: 15 out. 2022.

constatado erro durante essa última fase o processo administrativo deverá ser reaberto de ofício para a concessão do benefício.²⁴

Em síntese, o fluxograma abaixo explica o processo administrativo:

²⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Instrução Normativa nº 77, de 11 de janeiro de 2015**. Brasília, 22 jan. 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 03 jan. 2022.

Figura 1 - Fluxograma do Processo Administrativo do INSS



Fonte: Elaboração própria.

Embora a Lei dos Processos Administrativos (Lei nº 9.784, de 1999) estabeleça o prazo de 30 dias, prorrogável uma vez pelo mesmo período, para o INSS conceder ou negar o pedido do benefício, a contar do protocolo do requerimento, a Autarquia Previdenciária tem transcorrido o prazo legal na maioria dos casos, o que evidentemente viola os direitos à saúde, à alimentação e à vida digna do demandante, que é obrigado a aguardar por mais tempo para ter o seu direito atendido e as suas despesas mais básicas custeadas pelo seu benefício.

Em decorrência da demora da Autarquia para analisar os pedidos, o Supremo Tribunal Federal (STF) homologou, no dia 5 de fevereiro de 2021, um acordo entre o INSS e o Ministério Público Federal (MPF) em relação ao prazo de análise dos benefícios previdenciários. Acordo este realizado durante o julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.066 do STF e que afeta todos os benefícios administrados pelo INSS, inclusive os assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Referido acordo prevê um prazo máximo para a análise dos requerimentos administrativos, bem como para a avaliação social, realizada nos casos em que o benefício dependa de uma aferição da deficiência do segurado, a chamada perícia médica. O objetivo principal fora diminuir a fila de espera por benefícios, evidenciando, ainda mais, a demora na análise dos pedidos previdenciários e assistenciais.²⁵

Em regra, o INSS terá 90 dias para realizar o reconhecimento inicial do direito do segurado. No entanto, o prazo pode variar de acordo com a espécie e o grau de complexidade do benefício²⁶. Veja-se:

Tabela 1 - Prazo máximo para a análise dos requerimentos administrativos por benefício

Benefício	Prazo
Aposentadorias (exceto Aposentadoria por Invalidez)	90 dias

²⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **INSS e Ministério Público Federal firmaram acordo que fixa prazos para análises e concessões de benefícios**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/acordos/inss-e-ministerio-publico-federal-firmaram-acordo-que-fixa-prazos-para-analises-e-concessoes-de-beneficios>. Acesso em: 02 jan. 2022.

²⁶ *Ibidem*.

Benefícios por Incapacidade (Auxílio-Doença e Aposentadoria por Invalidez)	45 dias
Auxílio-Acidente	60 dias
Pensão por Morte	60 dias
Auxílio-Reclusão	60 dias
Salário-Maternidade	30 dias
Benefício Assistencial (BPC)	90 dias

Fonte: Elaboração própria com base no acordo firmado.

Os prazos referentes aos benefícios que não necessitam de uma perícia médica ou avaliação social, quais sejam: aposentadorias (exceto a por invalidez), Salário-Maternidade, Pensão por Morte e Auxílio-Reclusão, terão início na data do protocolo do requerimento. Já para os casos em que o segurado é submetido à perícia médica ou avaliação social o prazo iniciará no dia seguinte ao do procedimento.²⁷

Importante destacar que tais prazos só são válidos para a via administrativa e podem ser suspensos durante o período em que o segurado for intimado para cumprir uma exigência ou findo o prazo para que cumpra a obrigação requerida.

Em hipótese de descumprimento do prazo acordado pelo INSS, o responsável pela análise do benefício será a Central Unificada de Cumprimento Emergencial de Prazos. A central apreciará o pedido em até 10 dias. Se ele não for analisado, o segurado poderá ingressar com Mandado de Segurança para garantir o seu direito.²⁸ Contudo, não é no processo de Mandado de Segurança que o requerimento será analisado e concedido, já que nele o magistrado somente determinará que o pedido seja analisado e, após esse exame, o pedido será julgado nos autos próprios pela Autarquia Previdenciária.

²⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **INSS e Ministério Público Federal firmaram acordo que fixa prazos para análises e concessões de benefícios**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/acordos/inss-e-ministerio-publico-federal-firmaram-acordo-que-fixa-prazos-para-analises-e-concessoes-de-beneficios>. Acesso em: 02 jan. 2022.

²⁸ EVERS, Gabriela. O DANO MORAL DECORRENTE DA DEMORA NA ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PELO INSS. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 604–633, 2022. Disponível em: <https://revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/111>. Acesso em: 29 ago. 2022.

Negado ou cessado o benefício, o segurado terá duas opções: interpor o recurso administrativo ou ingressar com ação judicial. O costume é adotar a última opção, todavia, há a possibilidade de requerer uma segunda análise do requerimento ao próprio INSS, no prazo de 30 dias, por meio de recurso administrativo. O órgão analisador do recurso é a Junta de Recursos, que nomeará um servidor, distinto daquele que indeferiu o pedido inicialmente, para examinar o processo.²⁹

Salienta-se que o pedido precisa ter sido indeferido ou cessado pela Autarquia Previdenciária. O indeferimento é o motivo mais comum, mas o recurso também pode ser utilizado quando há a cessação do benefício, como quando a aposentadoria por invalidez é cessada injustificadamente, ou quando os valores concedidos não estão de acordo com o pleiteado.³⁰

A via judicial, por sua vez, pode ser utilizada quando o processo administrativo for indeferido ou havendo lesão ao direito do segurado. Destaca-se que o prévio requerimento administrativo é necessário para justificar o interesse de agir da ação judicial, mas não é necessário esgotar a via administrativa. Entretanto, é imprescindível a assistência de um Advogado para o ingresso no Poder Judiciário.³¹

O processo judicial, em regra, tramitará perante a Justiça Federal, que é competente para julgar as ações que tramitam em face do INSS, por se tratar de uma Autarquia Federal, nos termos do art. 109, inc. I, da Constituição Federal³². O procedimento seguirá os mandamentos do Código de Processo Civil e será ordenado pelo princípio do devido processo legal.

Concedido o benefício pelo Poder Judiciário, o acordo celebrado entre o INSS e o MPF estabeleceu os seguintes prazos para o cumprimento das decisões do Poder Judiciário:

²⁹ BARROS, Allan Luiz Oliveira. Linhas gerais sobre o processo administrativo previdenciário. **Revista da AGU** nº, v. 26, p. 84, 2014. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=o+processo+administrativo+previdenci%C3%A1rio&btnG=&oq=processo+administrativo+p. Acesso em: 15 out. 2022.

³⁰ ARAUJO, Gustavo Beirão *et al.* **Processo administrativo previdenciário: uma análise visando à efetividade**. 2019.

³¹ SANTOS, Vânia Pontes. **A prova no processo administrativo previdenciário**. 2021.

³² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

Tabela 2 – Prazo máximo para a implantação do benefício concedido judicialmente

Decisão	Prazo para implantação
Concessão de aposentadorias, pensões e outros auxílios	45 dias
Concessão de Benefício por Incapacidade (Auxílio-Doença ou Aposentadoria por Invalidez)	25 dias
Concessão de ações de revisão, emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), emissão de Guias da Previdência Social (GPS) e averbação de tempo de contribuição	90 dias
Juntada de documentos	30 dias
Concessão de Benefício Assistencial	25 dias
Concessão de tutelas de urgência	15 dias

Fonte: Elaboração própria com base no acordo firmado.

Ocorre que o processo judicial é demorado e, até que ele transite em julgado, os requisitos exigidos para a concessão do benefício na via administrativa podem ter sido cumpridos pelo segurado que, diante da incerteza do deferimento dos seus pedidos judiciais, cumulada com a necessidade de obtenção da receita previdenciária, poderá optar por realizar um novo requerimento administrativo e ser beneficiado com um benefício durante o trâmite da ação judicial.

Para que a controvérsia seja compreendida, veja-se o seguinte exemplo: o contribuinte apresenta requerimento administrativo perante o INSS, visando a obtenção de sua aposentadoria por tempo de contribuição em março de 2015, para tanto, requer o reconhecimento de 1 (um) ano de atividade especial, a ser convertido em tempo comum para alcançar a carência exigida legalmente. A Autarquia, por sua vez, indefere o pedido sob argumento de que a atividade exercida não fora

reconhecida como especial, desta forma, o segurado necessitaria de mais 3 (três) anos de contribuição para angariar o benefício ora pleiteado.

Na sequência, em dezembro de 2015, o segurado ajuíza ação judicial, postulando o reconhecimento da atividade especial e a consequente concessão de aposentadoria. Contudo, como necessitava da remuneração para manter seu sustento e de sua família, continua laborando como empregado e realizando os recolhimentos mensais obrigatórios. Passados 3 (três) anos, a ação judicial continua em trâmite, sem um resultado definitivo, e os requisitos exigidos pelo INSS para a concessão do benefício na via administrativa são cumpridos.

O contribuinte então, em dezembro de 2018, realiza novo requerimento administrativo e o INSS lhe concede a aposentadoria com início na data de entrada do último requerimento (12/2018), isso no curso da ação judicial. Posteriormente, a ação é julgada procedente para conceder judicialmente a aposentadoria requerida em março de 2015, administrativamente, e, dezembro de 2015, na via judicial.

Comparando a renda mensal da aposentadoria concedida judicialmente (com início em março de 2015) e a renda já recebida pela aposentadoria concedida administrativamente (com início em dezembro de 2018), esta última se apresentava mais vantajosa financeiramente. Eis que surge o conflito: o segurado poderia receber a aposentadoria administrativa desde o início da aposentadoria judicial?

Dois processos judiciais envolvendo esta questão foram submetidos ao julgamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) pelo Tema Repetitivo 1018, que delimitou a tese controvertida:

Possibilidade de, em fase de Cumprimento de Sentença, o segurado do Regime Geral de Previdência Social receber parcelas pretéritas de aposentadoria concedida judicialmente até a data inicial de aposentadoria concedida administrativamente pelo INSS enquanto pendente a mesma ação judicial, com implantação administrativa definitiva dessa última por ser mais vantajosa, sob o enfoque do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213 de 1991.³³

O Superior Tribunal de Justiça entendeu que é direito do segurado optar pelo benefício mais vantajoso concedido administrativamente, no curso da ação judicial em que se reconheceu benefício menos vantajoso e, concomitantemente, a execução das

³³ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 1018**. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 01 jul. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1018&cod_tema_final=1018. Acesso em: 30 ago. 2022.

parcelas do benefício reconhecido na via judicial desde a data do primeiro requerimento administrativo.

O principal argumento utilizado pelos Ministros consiste no fato de que nos casos em análise os segurados tiveram o seu direito de opção tolhido pelo INSS no momento em que a Autarquia negou o requerimento administrativo inicial de aposentadoria erroneamente e, caso não fosse concedido o benefício judicial desde a primeira data de entrada, estaria sendo retirada a compensação pelo dano suportado pelos segurados em decorrência da ineficiência da Autarquia Previdenciária, no que tange ao indevido indeferimento, que, neste caso, acabaria se beneficiando de seu injusto proceder.³⁴

A ação só fora proposta na via judicial em razão da resistência injustificada do INSS, que, por uma falha em seu sistema, não concedeu ao contribuinte o benefício que lhe era de direito e o obrigou a continuar contribuindo para a previdência social para que o seu sustento fosse assegurado.

Ora, caso a aposentadoria tivesse sido deferida pela Autarquia no primeiro pedido administrativo, o segurado não precisaria continuar laborando e, assim, não faria *jus* à nova aposentadoria com renda mensal superior, isto é, desde a data do primeiro requerimento administrativo a aposentadoria já deveria ter sido concedida ao segurado, o que fora comprovado pela procedência do pedido judicial. Se, no decorrer do trâmite jurídico processual, conquistou-se o direito a outra aposentadoria de renda maior, que fora concedida administrativamente, por óbvio que o contribuinte continuou laborando e recolhendo para os cofres públicos, mesmo após o indeferimento do primeiro pedido.

Neste sentido, um dos objetivos da seguridade social é garantir aos seus contribuintes o direito aos benefícios assistenciais e previdenciários prescritos por lei, além de ser sua função submeter o segurado a um processo justo e eficiente. Esta também é a finalidade do direito fundamental e da personalidade nomeado dignidade da pessoa humana, isto é, guarnecer as necessidades básicas do cidadão. O direito a ser submetido ao justo processo é um direito da personalidade que determina ao

³⁴ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 1018**. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 01 jul. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1018&cod_tema_final=1018. Acesso em: 30 ago. 2022.

Estado o dever de proporcionar a sua população o respeito às diretrizes legais, para que, ao final, obtenha-se uma decisão justa.

Embora nos casos relacionados ao julgamento do Tema 1018 do STJ a submissão do segurado a um processo administrativo ineficiente seja evidente, já que o indeferimento administrativo errôneo é um pré-requisito para o enquadramento na tese firmada, a decisão prolatada pelo STJ promove o direito da personalidade do segurado, a medida em que lhe concede a liberdade de optar pelo benefício mais vantajoso, sem que haja a perda do direito de receber as parcelas retroativas desde a data de entrada do primeiro requerimento administrativo.

Há de se concluir também pela existência de um duplo caráter na tese firmada, o primeiro punitivo e, o segundo, compensatório. Punitivo em relação ao INSS, que não observou os ditames legais e as decisões emanadas pelas cortes superiores e indeferiu erroneamente o pedido do segurado. Por outro lado, compensatório em favor do contribuinte, que fora compelido a continuar laborando e, conseqüentemente, contribuindo para a previdência para manter o seu sustento e de sua família, além de ter sido submetido a um processo administrativo ineficiente.

Sendo assim, a decisão de que o segurado possui o direito à manutenção do benefício previdenciário concedido administrativamente no curso da ação judicial e, concomitantemente, à execução das parcelas retroativas do benefício reconhecido na via judicial, se adequa aos preceitos dos direitos da personalidade ao promover o direito à liberdade do segurado, compensá-lo pelos transtornos suportados e punir o INSS pela sua ineficiência.

2.2 Análise das estatísticas de (in)deferimento dos pedidos nas vias administrativa e judicial

Atualmente, é sabido pela comunidade jurídica voltada para o âmbito previdenciário que o pedido administrativo de concessão se não se trata de um cumprimento evidente dos requisitos legais para a concessão do benefício, sem a necessidade da dilação probatória, muito provavelmente será indeferido. Não porque não houve o preenchimento das exigências legais, mas por uma deficiência do sistema como um todo, que não é capaz de analisar o caso concreto e inseri-lo no contexto normativo.

A ineficiência do processo administrativo também é identificada por Matheus de Souza Garcia e Rafael Alem Mello Ferreira:

Mais especificamente sobre a judicialização das demandas previdenciárias, podemos entendê-la como um desdobramento das mazelas vivenciadas pelos segurados, principalmente no início de toda a sua caminhada, vislumbrado um benefício previdenciário, representadas pela dificuldade de acesso ao processo administrativo previdenciário.³⁵

Por conseguinte, um processo administrativo ineficiente acarreta o aumento do número de ações judiciais nas quais se busca a revisão da decisão administrativa, gerando a judicialização das demandas previdenciárias. Contudo, não somente o indeferimento administrativo é o fato gerador da judicialização, mas também a mazela do INSS na análise dos processos, como explica Paulo Afonso Brum Vaz:

[...] É paradoxal a situação da judicialização para poder judicializar, a chamada “dupla judicialização”. Diante da demora do INSS em analisar na via administrativa os requerimentos formulados, o segurado é obrigado a impetrar mandado de segurança para suprir a omissão, porquanto a resposta administrativa é necessária, segundo um entendimento a partir da necessidade de prévio requerimento reconhecida pelo STF no precedente vinculante do RE 631.240, Tema 350, julgamento concluído em 2016. Por conta disso, estima-se que houve um incremento médio em torno de 300% nos mandados de segurança impetrados na Justiça Federal. Dados do Tribunal Regional Federal da 3ª Região mostram que, em 2019, esse aumento seria de 284%, passando de 4.832 para 16.805 [...].³⁶

Sergio Pinto Martins elenca que:

O número de ações relativas ao Direito da Seguridade Social ou ao Direito Previdenciário tem aumentado muito. Antes era exceção o advogado que atuava no Direito Previdenciário. Hoje, são muitas as ações, decorrentes de índices a aplicar, de correções de benefícios, de revisão de benefícios, da falta de concessão do benefício etc.³⁷

³⁵ GARCIA, Matheus de Souza; ALEM DE MELLO FERREIRA, Rafael. A (inevitável) judicialização dos benefícios previdenciários, referentes interpretativos e o paradigma da *différence*: debates e novas perspectivas. **Revista Vianna Sapiens**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 326-327, 2022. DOI: 10.31994/rvs.v13i2.913. Disponível em: <https://viannasapiens.com.br/revista/article/view/913>. Acesso em: 26 dez. 2022.

³⁶ VAZ, Paulo Afonso Brum. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. **Direito Hoje**, Portal Unificado da Justiça Federal da 4ª Região, 14 jun. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174. Acesso em 20 ago. 2022.

³⁷ MARTINS, Sergio Pinto. **Prática Previdenciária**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

A pesquisa realizada na Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) e publicada pela Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo (OAB/SP) revelou que entre 2015 e 2019 houve um crescimento de 140% no número de processos requerendo a concessão ou a revisão judicial de benefícios previdenciários e assistenciais nas justiças federal e estadual. Como a demanda das agências do INSS se elevou mais devagar, houve um aumento relativo da chamada judicialização desse tema.³⁸

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de 2017, dentre os benefícios pagos pelo INSS, 9,4% dos assistenciais e 11,4% dos previdenciários foram indeferidos administrativamente e obtidos somente após decisão judicial. O mesmo relatório, ao analisar a variação no tipo e na quantidade de benefícios concedidos, revistos ou reativados por estado, apontou que o Estado de São Paulo teria o menor percentual de benefícios concedidos judicialmente quando consideradas todas as modalidades, mas o maior quando examinada somente a aposentadoria por idade rural.³⁹

Outro estudo, nomeado de “A Judicialização de Benefícios Previdenciários e Assistenciais” e realizado pelo Centro de Regulação e Democracia, do INSPER, para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), avaliou 18 milhões de processos que tramitaram no Judiciário e no INSS, analisou o teor de 1,3 milhão de decisões judiciais e entrevistou 45 operadores no Executivo e no Judiciário.⁴⁰

Em uma perspectiva crescente, de 2000 a 2009, quase 12% dos processos levados ao apresso do Supremo Tribunal Federal (STF) haviam sido classificados com o tema “Direito Previdenciário”. Já em 2012, este índice aumentou para 18% e a Autarquia Previdenciária se tornou o maior litigante em termos de volume de

³⁸ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (São Paulo). **NOTA TÉCNICA CONJUNTA n.º 01/2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://jornaladvocacia.oabsp.org.br/wp-content/uploads/2021/08/OABSP_Nota-Tecnica-Conjunta-PL-3914-de-2020.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

³⁹ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Gestão de benefícios administrados pelo INSS**. 2022. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html. Acesso em: 02 jan. 2023.

⁴⁰ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

processos na Corte Suprema. Até 2017, a média se manteve, atingindo 17% dos mais de 102 mil novos processos autuados pelo STF.⁴¹

Por meio da coleta dos dados administrativos do INSS, a pesquisa propôs um padrão nas concessões e nos indeferimentos, tanto administrativos quanto judiciais, o que ofereceu uma primeira indicação acerca dos motivos da judicialização da previdência. Para a averiguação dos índices judiciais foram utilizados dados de gestão processual dos tribunais estaduais e federais, que revelaram a quantidade de processos ao longo do tempo e os assuntos predominantes, o que permitiu avaliar a magnitude da judicialização da previdência e seus principais temas.

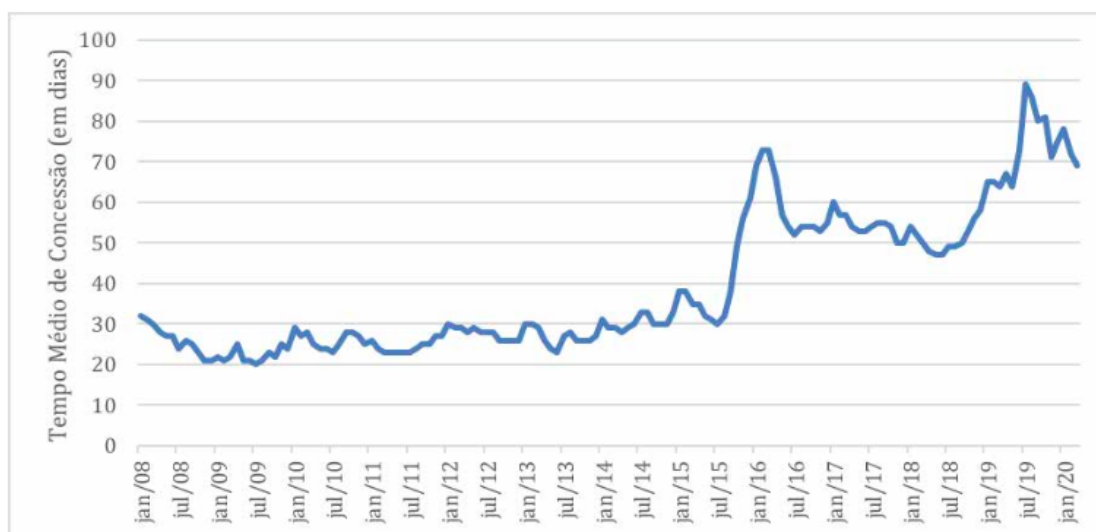
Primeiramente, em relação aos dados administrativos do INSS, tem-se que entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019 foram concedidos mais de 5,5 milhões de benefícios e indeferidos 4,0 milhões. Dentre os concedidos, ao menos 11% advieram de ordens judiciais, especialmente de ações judiciais originárias das regiões Sul e Sudeste. A maioria dos requerimentos administrativos e judiciais tratam do auxílio por incapacidade temporária, sendo que, a maior parte das decisões por indeferimento administrativo se dá por divergência entre o pedido e o parecer da perícia médica.⁴²

Ainda neste íterim, em se tratando de pedidos que envolvem perícia médica, o número de concessões é maior na via judicial em comparação com a via administrativa, o que indica maior propensão à judicialização neste tipo de caso. Os indicadores marcaram também que, nos últimos dez anos, o tempo médio de análise de benefícios previdenciários e assistenciais por parte do INSS cresceu consideravelmente, de uma média de aproximadamente 25 dias em 2013 para 75 dias em 2019⁴³, conforme delineado pelo gráfico abaixo:

⁴¹ *Ibidem*.

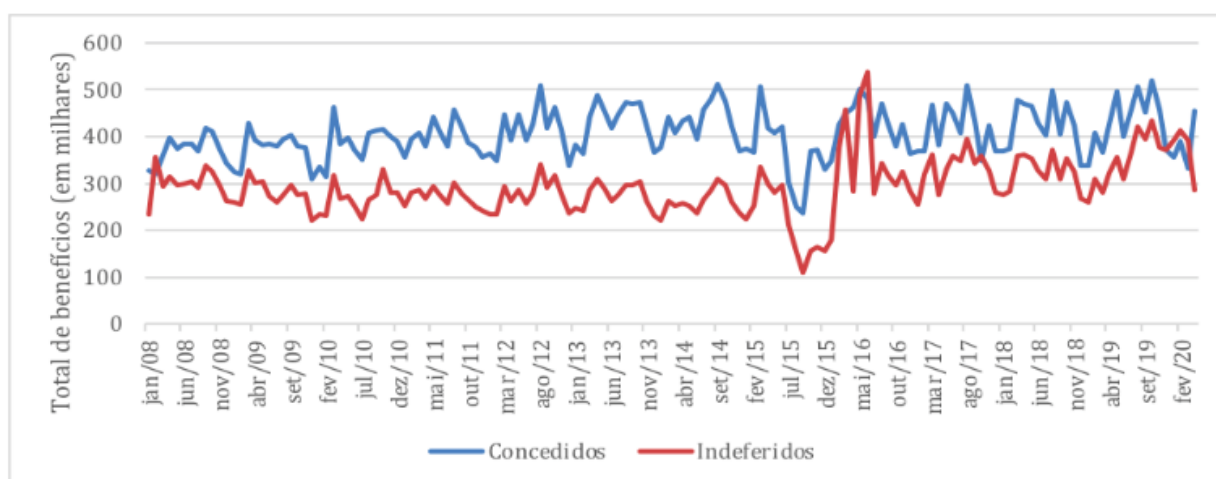
⁴² INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁴³ *Ibidem*.

Figura 2: Tempo médio de concessão de benefícios

Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

O gráfico a seguir apresenta a variação entre os benefícios concedidos e indeferidos no período de janeiro de 2008 a fevereiro de 2020, sendo que a quantidade de benefícios indeferidos somente é superior aos concedidos durante os anos de 2008, 2015, 2016 e 2019, entretanto, nos demais anos, vislumbra-se uma diferença pouco considerável⁴⁴:

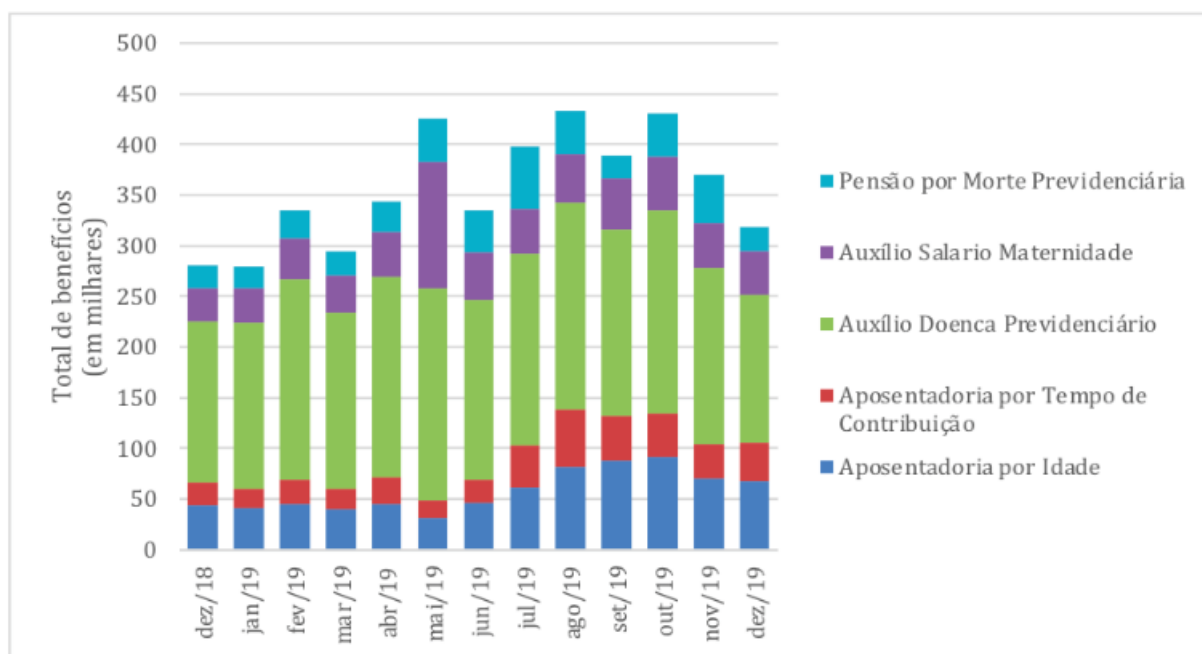
Figura 3: Total de benefícios concedidos e indeferidos

⁴⁴ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

O auxílio por incapacidade temporária, o benefício mais solicitado, entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019 correspondeu a 43% das concessões e 51% dos indeferimentos. Os cinco maiores tipos de benefícios concedidos pelo INSS são, em primeiro lugar, o auxílio por incapacidade temporária, o auxílio-maternidade, a aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e a pensão por morte, conforme demonstrado pela figura a seguir, que comparou o aumento das solicitações destes benefícios entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019⁴⁵:

Figura 4: Os cinco maiores tipos de benefícios concedidos pelo INSS



Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

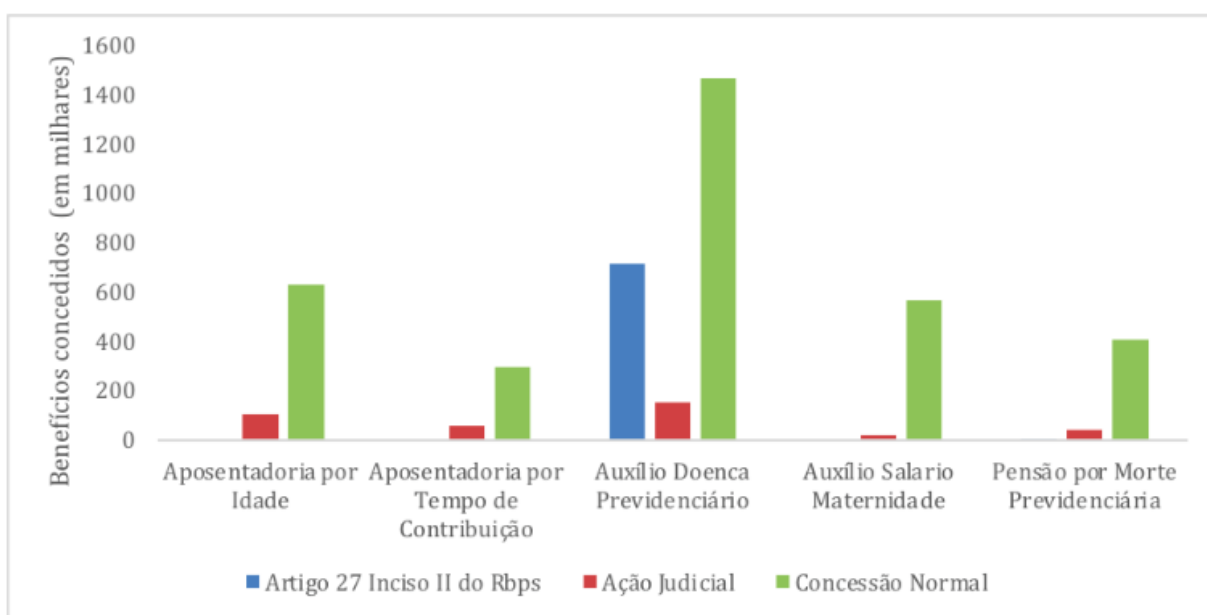
Já entre os benefícios mais indeferidos estão, respectivamente, o auxílio por incapacidade temporária, o auxílio-maternidade, a aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e o amparo social à pessoa portadora de deficiência, que totalizaram 92% dos benefícios indeferidos entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019.⁴⁶

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSFER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

Em análise aos despachos que concederam os benefícios, observou-se que os dois tipos com maior incidência de concessões normais, ou seja, na via administrativa sem a intervenção do Poder Judiciário, são também aqueles que mais se destacam dentre as concessões decorrentes de ações judiciais, quais sejam, auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por idade⁴⁷:

Figura 5: Cinco maiores benefícios requisitados e decorrência da concessão



Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

Ao observar somente as concessões decorrentes de ações judiciais no mesmo período, notou-se que 26% dos auxílios por incapacidade por temporária, o que corresponde a 154.377 concessões; 17% das aposentadorias por idade (103.248); 16% das aposentadorias por invalidez (96.811); 10% das aposentadorias por tempo de contribuição (57.237); 8% dos amparos sociais concedidos a pessoas portadoras de deficiência (46.120) e 7% das pensões por morte (42.166) só foram implementados em razão da ação judicial.⁴⁸

⁴⁷ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁴⁸ *Ibidem*.

Embora a base de dados sobre benefícios indeferidos pelo INSS seja pouco detalhada, os principais motivos que ensejam o indeferimento administrativo entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019 são:

Figura 6: Principais motivos que ensejam o indeferimento administrativo

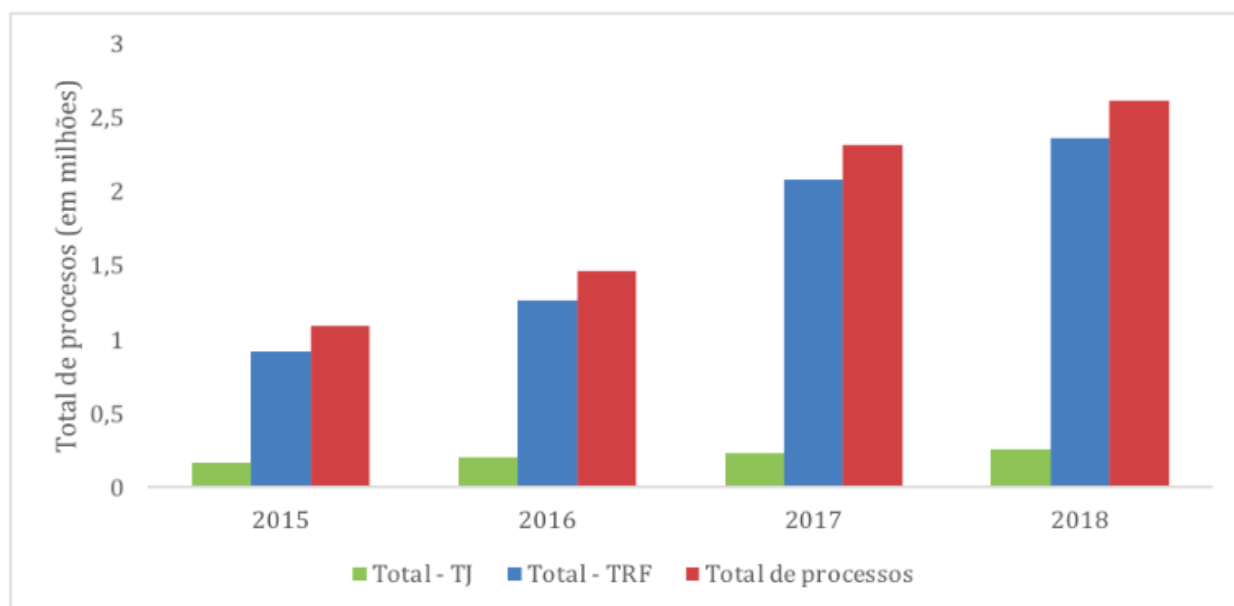
DESPACHO	TOTAL	% DO TOTAL
Parecer Contrário Perícia Médica	1.147.026	28%
Falta Tempo Contribuição até 16/12/1998	451.062	11%
Não Comparecimento para Realizar Exame Médico Pericial	399.810	10%
Perda de Qualidade do Segurado	234.761	6%
Falta Período Carência (B41,42,46,57,80)	166.824	4%
Não Enquadramento Art. 20 §3 Lei n. 8742/93	129.863	3%
Falta Comprovação Atividade Rural em Números Iguais Carência Nb	111.547	3%
Falta Comprovação Como Segurado(a)	104.784	3%
Não Atende ao Critério de Deficiência para Acesso ao BPC-Loas	96.367	2%
Recebimento Outro Benefício	82.578	2%
Total 10 despachos mais frequentes	2.924.622	72%
Total de benefícios indeferidos	4.090.138	-

Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

Agrupados os motivos relacionados à perícia médica, tem-se a participação desta em 39% dos indeferimentos administrativos, sugerindo tal fato enquanto uma das hipóteses da judicialização da previdência. Contudo, para concluir sobre as causas da referida judicialização, importante analisar os dados judiciais relacionados às ações previdenciárias, também abordados pelo estudo, que demonstram, primeiramente, que a quantidade de processos distribuídos em 2018 é o dobro do que o total em 2015⁴⁹, veja-se o aumento progressivo:

⁴⁹ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPEP_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

Figura 7: Aumento progressivo do número de processos nas Justiças Federal e Estadual de 2015 a 2018



Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

A grande maioria dos processos previdenciários são de competência da Justiça Federal, como se pode notar no gráfico acima. Por esse motivo, o estudo teve enfoque nesta esfera e analisou o aumento gradativo da judicialização previdenciária por Tribunal Regional Federal (TRF), do primeiro ao quinto⁵⁰.

O TRF1 engloba os Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins e o Distrito Federal, já o TRF2 compreende os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. O TRF3 abrange os Estados do Mato Grosso do Sul e de São Paulo, enquanto o TRF4 tem jurisdição nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. O TRF5 integra seis Estados do Nordeste, são eles: Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas e Sergipe.⁵¹

⁵⁰ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPEP_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁵¹ BTG PACTUAL. **Entendendo os Tribunais Regionais Federais e quais regiões eles atendem**. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/precatorios/335982/entendendo-os-tribunais-regionais-federais-e-quais-regioes-eles-atendem>. Acesso em: 02 jan. 2023.

Com o objetivo de analisar a intensidade da judicialização a pesquisa contou com o cuidado de ponderar o número de processos a cada 100 mil habitantes, para que o resultado final não fosse deturpado por essa variável⁵². A tabela a seguir apresenta indicadores de intensidade, mensurados na forma do número de processos distribuídos em cada ano, por 100 mil habitantes:

Figura 8: Índice de judicialização por região, de 2015 a 2018

	NÚMERO DE PROCESSOS POR 100 MIL HABITANTES			
	2015	2016	2017	2018
TRF1	588	584	659	764
TRF2	540	600	681	1.060
TRF3	261	635	746	578
TRF4	631	1.162	2.934	3.481
TRF5	195	791	1.383	1.549

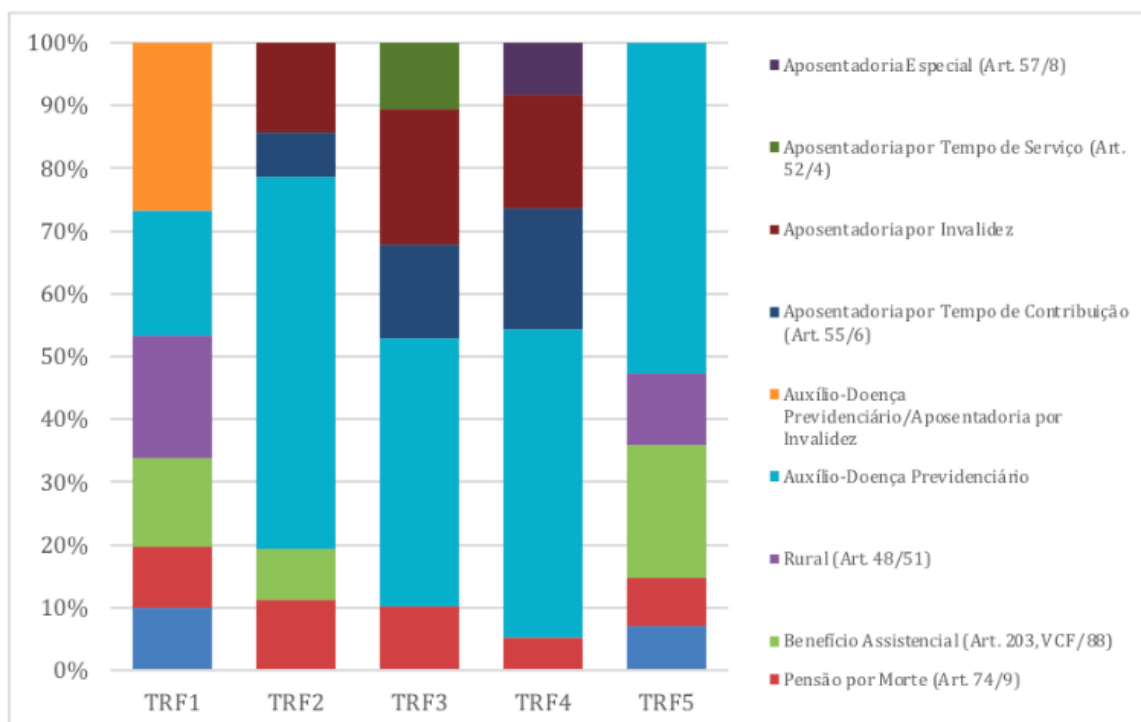
Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

Observa-se que os Tribunais Regionais Federais da 4ª e 5ª Regiões obtiveram o maior aumento de processos distribuídos a partir de 2016, enquanto os demais Tribunais não tiveram um crescimento tão exorbitante. O TRF4, em especial, que representa a região Sul, é o Tribunal que atingiu o maior número de processos distribuídos em 2018, totalizando mais que o dobro do que o TRF5, que se encontra na segunda posição⁵³.

Importante também analisar os temas mais frequentes das demandas apresentadas por TRF, para que, ao final, seja possível concluir acerca das causas da ineficiência da seguridade social e a consequente judicialização da previdência, conclusão esta que só será possível mediante o encontro da razão para o aumento exorbitante de ações judiciais versando sobre direito previdenciário.

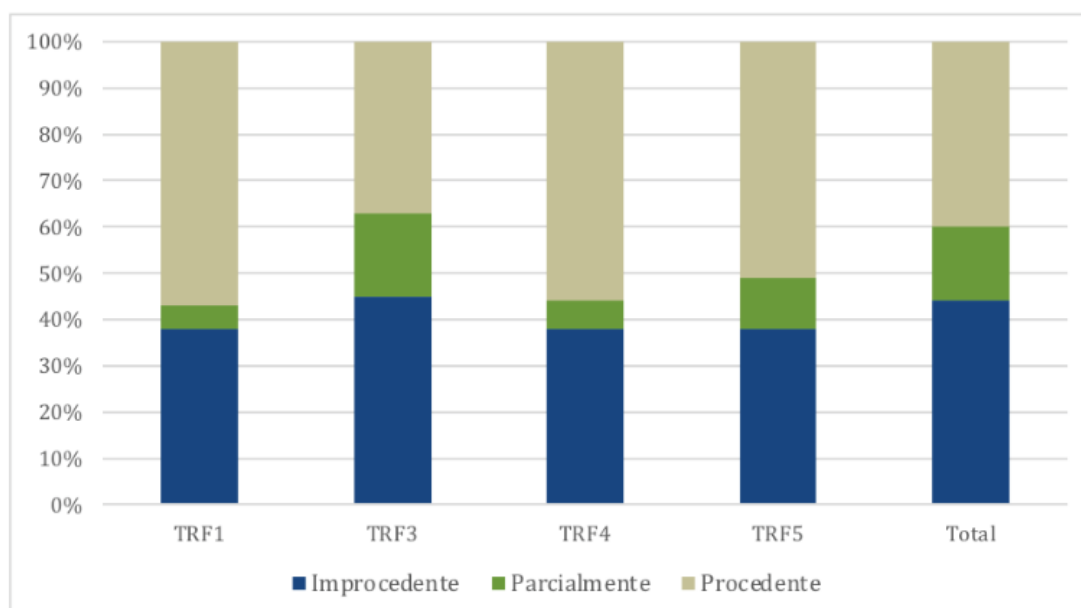
⁵² INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSFER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁵³ *Ibidem*.

Figura 9: Temas mais frequentes por TRF

Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

Por meio das decisões judiciais publicadas nos diários oficiais foi possível também analisar o conteúdo dos processos e indicar a quantidade de procedência e improcedência das demandas previdenciárias por TRF.

Figura 10: Padrão das decisões judiciais

Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

Em relação aos temas mais analisados por TRF e suas decisões de procedência ou improcedência, tem-se que:

Figura 11: Padrão de decisão por benefício

	TRF1			TRF3			TRF4			TRF5		
	PROC.	PARC.	IMPR.	PROC.	PARC.	IMPR.	PROC.	PARC.	IMPR.	PROC.	PARC.	IMPR.
BPC Idoso	66%	3%	31%	44%	10%	47%	72%	6%	22%	43%	5%	52%
BPC Deficiência	61%	3%	36%	37%	8%	55%	77%	2%	20%	41%	0%	59%
Tempo Contr.	60%	12%	29%	38%	20%	42%	62%	7%	31%	59%	15%	27%
Idade Urbana	62%	4%	34%	38%	17%	45%	58%	9%	33%	58%	12%	30%
Idade Rural	57%	1%	42%	46%	10%	44%	89%	0%	11%	52%	2%	45%
Aposentadoria por invalidez/Auxílio-Doença*	63%	7%	30%	34%	14%	51%	53%	7%	40%	57%	15%	29%
Morte Urbana	67%	3%	30%	53%	11%	36%	68%	5%	27%	57%	6%	37%
Morte Rural	85%	0%	15%	71%	0%	29%				50%	0%	50%
Reclusão	64%	5%	31%	47%	7%	46%	77%	2%	21%	54%	20%	26%
Tempo Contribuição Geral	61%	2%	37%	37%	31%	32%	68%	19%	12%	48%	18%	33%

Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

O TRF1 e o TRF4 possuem uma proporção maior de benefícios concedidos. O TRF1 concede mais pensões por morte rural que os demais, enquanto o TRF4 defere mais Benefícios de Prestação Continuada (BPC), tanto a idosos como a deficientes, bem como aposentadorias por idade rural e auxílio-reclusão. Por outro lado, o TRF3 indefere mais ações em quase todos os temas que os demais, exceto pensões por morte urbana e rural e auxílio-reclusão. O TRF5, por sua vez, indefere mais processos ligados ao BPC e a pensões por morte rural que os outros⁵⁴.

⁵⁴ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em:

As principais conclusões da pesquisa relacionadas aos dados judiciais foram as seguintes:

- (i) Em um período de quatro anos, houve crescimento de 140% na distribuição de processos relativos a benefícios previdenciários ou assistenciais, bastante acima daquele observado em 64 processos administrativos no INSS, o que indica aumento da intensidade de judicialização da previdência;
- (ii) A maior parte das ações judiciais em previdência concentra-se na justiça federal, o que é esperado considerando a natureza da própria matéria. Não é desprezível, contudo, o número de ações no âmbito estadual, um convite a reflexões sobre o papel desses tribunais também na formação de entendimentos sobre o tema;
- (iii) As regiões dos TRF4 e TRF5 são aquelas com a maior intensidade de judicialização da previdência, mensurada pelo número de processos distribuídos por 100 mil habitantes, tendo esse indicador crescido acentuadamente entre 2015 e 2018;
- (iv) A região do TRF3 é aquela com menor intensidade de judicialização no período analisado (em número de processos por 100 mil habitantes). Ainda que a quantidade de processos distribuídos, em termos absolutos, seja relevante nessa região, que compreende os estados do Mato Grosso do Sul e São Paulo, a proporção de processos em relação à população é comparativamente menor. O TRF3 é também o que proporcionalmente mais indefere pedidos judiciais no tema. A relação entre intensidade de judicialização e proporção de indeferimento ou de provimento das demandas judiciais é consistente como a hipótese de que segurados são mais propensos a levar seus casos ao Judiciário quanto maior for a sua probabilidade de sucesso;
- (v) Benefícios assistenciais, aposentadoria rural e salário-maternidade são mais frequentes nas regiões do TRF1 e do TRF5, que abrangem as regiões Norte, Nordeste e parte das regiões Centro-Oeste e Sudeste. Em contrapartida, a aposentadoria por tempo de contribuição e por invalidez são relevantes nas regiões do TRF3 (estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul) e do TRF4 (região Sul).⁵⁵

Percebe-se que, à exceção do TRF3, os Tribunais tendem a favorecer o demandante: mais da metade das demandas são decididas como procedentes e apenas 38% enquanto improcedentes⁵⁶. Este é um dos motivos que contribuem para o aumento mais que proporcional das demandas judiciais previdenciárias, principalmente no TRF4 e no TRF5, o que demonstra que, de fato, o INSS não proporciona um processo administrativo eficiente, obrigando o demandante a ingressar no Poder Judiciário para ter o seu direito resguardado.

As entrevistas realizadas pela pesquisa com servidores do INSS, juízes, procuradores, defensores e advogados conduzem à mesma conclusão. Inicialmente,

https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

em relação ao processo administrativo, a primeira problemática identificada é a dificuldade de acesso, que fora reconhecida pela totalidade dos entrevistados, que relatam a falta de clareza nas informações fornecidas pelo INSS e de eficiência na prestação dos benefícios. Um dos entrevistados ainda apontou que o baixo nível de instrução ou inclusão digital dos interessados também dificulta a solicitação dos benefícios pelo meio eletrônico⁵⁷.

Mendes, Costa e Silva, ao analisarem a era digital e os impactos do processo administrativo eletrônico do INSS para os beneficiários e segurados, reconheceram que o limbo da exclusão digital não pode agravar ainda mais a situação vivenciada por grupos vulneráveis socioeconomicamente:

Ao estabelecer as tecnologias de informação e comunicação como principais meios de acesso a serviços previdenciários e de assistência social, o INSS parte do pressuposto de que existe, no Brasil, uma democratização dos meios telemáticos. Ademais, o domínio da tecnologia vai muito além de possuí-la, sendo necessário, portanto, saber manuseá-la, caso contrário, as medidas de “modernização” na prestação de serviços seriam ineficazes [...]. Diante disso, depreende-se que a Seguridade Social não pode atuar no sentido de distanciar, ainda mais, o acesso de benefícios a determinados grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Apesar da consolidação das TIC na realidade brasileira, o novo paradigma processual do INSS não pode ocorrer às custas do sacrifício dos princípios da solidariedade, que se baseia na garantia de um mínimo existencial para a sobrevivência de grupos em risco, do princípio da proteção ao segurado, e, como já mencionado, do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento.⁵⁸

Na sequência, os autores frisaram a dificuldade de acesso às plataformas digitais pelos idosos, trabalhadores rurais e pescadores artesanais, que representam uma parcela significativa dos abrangidos pela Seguridade Social:

Quanto ao acesso à internet, a outra opção fornecida pela autarquia, apesar de a adesão a esta tecnologia ser intensa de modo geral na sociedade brasileira, ainda se observam obstáculos quanto à utilização dela pela parcela idosa da população, por trabalhadores rurais e pescadores artesanais. Ademais, quando se analisa a diferenciação de trabalho intelectual e braçal, verifica-se um grande abismo no que tange à utilização da internet, marcado pelo baixo acesso a esta tecnologia também por empregados domésticos e

⁵⁷ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁵⁸ MENDES, Beatriz Lourenço; COSTA, José Ricardo Caetano; DA SILVA, Gabriel Ferreira. A ERA DIGITAL E OS IMPACTOS DO NOVO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO DO INSS PARA BENEFICIÁRIOS E SEGURADOS. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 54–78, 2020, p. 67. DOI: 10.14210/rdp.v15n1.p54-78. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16379>. Acesso em: 9 jan. 2023.

do ramo da construção civil [...]. Esta conjuntura se torna ainda mais preocupante em razão dos dados levantados pelo IBGE e pelo CETIC que demonstram o baixíssimo uso das TIC por pessoas idosas, com baixa ou nenhuma escolaridade, populações rurais e trabalhadores braçais. Assim, tendo em vista o caráter alimentar e de essencialidade das verbas prestadas pelo INSS, faz-se necessário que a mudança paradigmática processual previdenciária e assistencial seja acompanhada por políticas públicas de inclusão digital, a fim de universalizar, de fato, o atendimento da autarquia. Ademais, as ferramentas disponibilizadas pela população devem ser condizentes com a realidade brasileira, pois como visto a utilização de telefone fixo se demonstra obsoleta, tendo baixíssimo nível de uso pela população. Por outro lado, com a crescente taxa de envelhecimento no Brasil, ainda há a responsabilidade de tornar essas tecnologias acessíveis ao grande público-alvo das prestações do INSS, a parcela idosa da população.⁵⁹

Ainda quanto à falta de orientação ou à deficiência daquela prestada pelo INSS, identifica-se o caráter técnico da discussão de diversos benefícios, como, por exemplo, a aposentadoria especial. Para que o segurado possa comprovar o seu direito é necessário um conhecimento técnico abrangente, tanto da lei quanto do processo administrativo em si, e, muito raramente, o sujeito que já apresenta dificuldades no manuseio da plataforma terá conhecimento suficiente para conduzir o processo administrativo e demonstrar o seu direito ao benefício.

Os representantes da Defensoria Pública entrevistados relataram que são procurados, rotineiramente, por segurados que não conseguem interagir com o “Meu INSS”. A dificuldade se inicia com a solicitação do benefício e decorre até a anexação dos documentos, principalmente em se tratando de pessoas não alfabetizadas digitalmente. Há relatos dos juízes do TRF1 sobre a existência de ações ajuizadas por segurados com a única finalidade de se informar sobre como obter o benefício via plataforma digital.⁶⁰

As dificuldades relatadas são reconhecidas pelos servidores do INSS entrevistados. Eles relatam que muitas pessoas ingressam com o processo administrativo apenas para tentar obter um benefício e não sabem se terão direito ou não. Outros não juntam os documentos mais básicos, como laudos médicos, em caso de invalidez, ou requerem um benefício administrativamente e outro pela vida judicial.

⁵⁹ MENDES, Beatriz Lourenço.; COSTA, José Ricardo Caetano; DA SILVA, Gabriel Ferreira. A ERA DIGITAL E OS IMPACTOS DO NOVO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO DO INSS PARA BENEFICIÁRIOS E SEGURADOS. *Revista Eletrônica Direito e Política*, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 54–78, 2020, p. 75-76. DOI: 10.14210/rdp.v15n1.p54-78. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16379>. Acesso em: 9 jan. 2023.

⁶⁰ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

Afirmam, ainda, que a quantidade de erros encontrada no preenchimento dos formulários é incontável.⁶¹

Para solucionar parte dos problemas encontrados no acesso ao sistema *online* do INSS, a Defensoria Pública criou um canal de auxílio, destinado exclusivamente para ajudar as pessoas a solicitarem seus benefícios ao INSS. Além disso, os entrevistados apontam que a presença de advogado já no processo administrativo é um fator preponderante para reduzir a dificuldade no acesso, haja vista que os processos acompanhados pela assessoria especializada são aqueles mais bem instruídos e, conseqüentemente, mais ágeis e eficazes, o que evitaria a judicialização da previdência:

Por conta desse cenário, muitos segurados recorrem a advogados ainda no processo administrativo. Para alguns integrantes do Judiciário, essa seria uma forma de garantir ao segurado o acesso a seus direitos (Entrevistado 39). Advogados, por meio dos guichês em agências, possuem atendimento preferencial, o que torna ainda mais vantajosa a opção pela defesa técnica: além de possuir maior instrução e conhecer os meandros da via administrativa, o advogado possui maior facilidade em obter informações sobre o andamento do requerimento.⁶²

Nenhuma destas soluções será suficiente enquanto o INSS não reconhecer as necessidades especiais das minorias e dos grupos vulneráveis. Os entrevistados apontam que o INSS desconhece a realidade da população indígena e não aceita, por exemplo, a documentação expedida pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) para a comprovação do registro civil. Como se não bastasse, também recusa prestar proteção previdenciária aos menores que trabalham e é contra a presença de advogados na fase administrativa, com respaldo na geração de desigualdades⁶³.

A segunda problemática identificada no processo administrativo pelos entrevistados é a demora no decurso do processo administrativo, tanto na fase de análise do requerimento quanto na implementação do benefício. Os Defensores Públicos relatam que ingressam na via judicial antes mesmo de obter uma resposta administrativa⁶⁴, justamente para forçar o INSS a analisar o requerimento, inclusive

⁶¹ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPEP_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

mediante mandado de segurança, o que gera uma dupla demanda: mandado de segurança na justiça comum e ação ordinária no Juizado em caso de indeferimento.

A Autarquia Previdenciária argumenta que a demora para a análise dos requerimentos é motivada pelo déficit no número de servidores e o crescente aumento no número de pedidos. Fato intrigante apontado por um dos servidores do INSS é que, em um cenário de completa digitalização, há muitos servidores com mais de 60 (sessenta) anos que não foram alfabetizados tecnologicamente⁶⁵, ou seja, fora implantado um sistema *online*, todavia, os servidores não foram ensinados a utilizá-lo, tornando-o precário.

Os servidores da Autarquia citam também a não permeabilidade, pelo INSS, do que é decidido em sede judicial. Afirmam que suas decisões são pautadas nas Instruções Normativas editadas pelo próprio INSS, as quais refletem uma interpretação literal da lei, que se distancia das necessidades reais dos segurados e beneficiários, diferentemente do que ocorre nas decisões judiciais, que procuram analisar o caso concreto e ponderar a realidade com a legislação, a fim de alcançar o grande objetivo da Constituição Federal, qual seja, promover a dignidade da pessoa humana⁶⁶.

Outro entrave é a existência de múltiplos sistemas que não são interligados entre si, bem como falhas de funcionamento de todos os sistemas, que costumam cair várias vezes ao dia⁶⁷. Ao final, tem-se um número insuficiente de servidores, dos quais os de idade avançada não estão capacitados para analisar os processos administrativos digitais; uma interpretação literal da lei; e um sistema falho, o que acarreta mão de obra escassa, a queda drástica da produtividade e a violação dos direitos da personalidade dos demandantes, reforçando ainda mais a ineficiência do INSS.

Vencida a mora na apreciação dos requerimentos administrativos, a terceira problemática é a precária instrução do processo. Veja-se: não há um réu na via administrativa, mas, caso existisse, seria o INSS, como ocorre nas ações judiciais, já que é ele quem custeará o benefício pleiteado. No entanto, o órgão julgador, que

⁶⁵ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPEP_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

analisará o pedido, as provas e prolatará uma decisão, também é a Autarquia Previdenciária. O conflito entre interesse e dever é evidente. O resultado é um contraditório deficiente: os laudos são sucintos e nada detalhados, inexistindo uma análise exaustiva do direito do interessado; a oitiva de testemunhas por vezes é negada, dentre outros exemplos.

As falhas qualitativas na análise dos requerimentos são tão significativas que alguns entrevistados caracterizaram o processo administrativo como um ato meramente formal. O trabalho realizado pelos peritos é igualmente criticado e os representantes do Ministério Público Federal relatam receber constantes reclamações das perícias. Um exemplo citado é de uma perícia que concluiu pela inexistência de problemas psíquicos apenas com base na vestimenta da requerente⁶⁸. Constantemente, a consequência de uma instrução falha é o indeferimento errôneo do benefício.

A divergência entre o entendimento do INSS e a jurisprudência é a quarta problemática evidenciada. A interpretação restritiva e pouco flexível da lei é a principal hipótese inicial da judicialização previdenciária e da ineficiência do INSS⁶⁹. Um dos exemplos é a análise da incapacidade, uma vez que o médico perito da Autarquia foca no ponto de vista médico jurídico, enquanto o Poder Judiciário expande o conceito de incapacidade para abarcar também o contexto social do demandante.

Os servidores do INSS entrevistados narraram que são obrigados a balizar suas decisões na Instrução Normativa nº 77, de 2015, que estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, além de estarem sujeitos a uma série de incentivos que geram insegurança em seus trabalhos, como a possibilidade de responsabilização pessoal do servidor que cometer algum erro de deferimento de benefícios, o que os encaminha na direção do indeferimento dos requerimentos, principalmente em caso de dúvidas⁷⁰.

A cada ano, o INSS realiza as chamadas “operações pente-fino”, oportunidade em que a Autarquia reavalia a concessão de determinados benefícios, como, por exemplo, do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a fim de verificar se os

⁶⁸ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPE_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

requisitos legais ainda estão sendo cumpridos pelos beneficiários. Segundo um dos entrevistados, no ano de 2017, após a operação as demandas previdenciárias cresceram de 40 a 60%, principalmente em razão da queda na qualidade de análise dos requerimentos e do indeferimento em massa⁷¹.

A má qualidade das análises e os indeferimentos são estimulados pela Autarquia Previdenciária que, inclusive, remunera seus servidores de acordo com o número de perícias realizadas, ou seja, quanto mais rápido a perícia for realizada, mais análises serão feitas e maior o salário do servidor, o que, ao final, reduz a qualidade das perícias realizadas, já que o foco principal está na quantidade⁷².

O perfil dos indeferimentos administrativos traçado pelo estudo aponta que para os requerentes com vínculo empregatício vigente a taxa de concessão está acima de 70%, já quando se trata dos trabalhadores autônomos o índice reduz para menos de 50%. A Autarquia Previdenciária também registrou um grande índice de indeferimento do BPC e, para tanto, explicou que, por se tratar de um benefício cujos requisitos são subjetivos, o decisor possui maior margem de escolha.⁷³

Neste ponto, nota-se o descaso do INSS para com os deficientes e idosos que requerem o BPC, que além de serem submetidos a um processo moroso, muitas vezes precisam recorrer ao Poder Judiciário para ter o seu benefício concedido, conforme preceitua Pereira:

A política constitucional de direito à proteção social (não contributiva) corresponde a um mínimo de cidadania, sendo esta a concepção que deveria ter norteado a regulamentação do BPC. Ao conferir-se o bem-estar àquele que necessita, a consequência é a redução das desigualdades e a realização da justiça social, operando-se o mínimo de cidadania em relação aos idosos e às pessoas com deficiência. Tristemente, a regulamentação do BPC não seguiu essa vontade constitucional, uma vez que o acesso dos postulantes a esse benefício foi submetido a uma forte seletividade, ocasionada em razão do estabelecimento de rigorosos meios comprobatórios para sua obtenção. Com isso, tem-se negado ao longo do tempo o direito de cidadania aos idosos e deficientes na operação desse mínimo de civilidade em face das restrições impostas pela lei, contrariando-se os princípios e valores constitucionalmente estabelecidos.⁷⁴

⁷¹ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPE_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ PEREIRA, Luciano Meneguetti. ANÁLISE CRÍTICA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E A SUA EFETIVAÇÃO PELO JUDICIÁRIO. **Revista CEJ**, Brasília, v. 16, n. 56, p. 15-27, jan/abr. 2012, p. 17.

A mora do INSS ultrapassa a análise dos pedidos e atinge até mesmo o cumprimento das decisões judiciais. A primeira solução encontrada pelos juízes foi aplicar multa pelo atraso na implantação do benefício concedido. Contudo, essa estratégia não surtiu efeito. Passaram então a dialogar com os procuradores para que pudessem buscar uma solução conjunta que efetivamente resguardasse o direito do beneficiário e fosse factível de cumprimento pela Autarquia⁷⁵.

Um dos entrevistados do TRF4 relatou que haviam mais de 100 mil processos atrasados. Por este motivo, o Tribunal solicitou que o INSS retornasse os processos para que fossem encaminhados apenas os mais urgentes⁷⁶. Para solucionar o problema, foi publicada a Portaria PRES/INSS nº 1.490, que automatizou a implantação dos benefícios após o deferimento judicial desde 1 de outubro de 2022:

O objetivo é garantir que o cumprimento de ordens judiciais seja célere e efetivo, a partir da integração entre sistemas do Conselho Nacional de Justiça e do INSS. A automatização permite ainda que os servidores atuem em outras tarefas, otimizando a força de trabalho do Instituto e agilizando o reconhecimento de direitos. A nova forma de atendimento vale para os Benefícios de Prestação Continuada ao Idoso e à Pessoa com Deficiência e para o Benefício por Incapacidade Permanente de segurado especial. A previsão é de que a implantação de benefícios ocorra em cerca de um minuto, com informação instantânea nos autos para ciência de magistrados, advogados e autores. O novo modelo também viabiliza a automatização das comunicações judiciais e o consumo automático do dossiê médico e previdenciário, aperfeiçoando a troca de informações entre o Instituto e o Poder Judiciário. A portaria também uniformiza os fluxos e as responsabilidades das áreas e dos servidores que tratam de demandas judiciais no INSS, além de correlacionar os Tribunais Regionais Federais à atual estrutura do Instituto, dividida em seis superintendências regionais.⁷⁷

Na esfera da judicialização dos benefícios que buscam alterar a decisão administrativa, discutindo o mérito da causa, o perfil traçado pelo INSPER se resume a demandas essencialmente individuais e, ainda que tratem de casos repetitivos, os demandantes optam pela ação própria, em razão do impacto orçamentário das ações coletivas, que, por este motivo, tendem a possuir maiores chances de indeferimento.

⁷⁵ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **INSS automatiza implantação judicial de benefícios**: integração entre sistemas do INSS e da justiça garante celeridade e efetividade no cumprimento de ordens judiciais. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/inss-automatiza-implantacao-judicial-de-beneficios>. Acesso em: 02 jan. 2023.

O próprio Ministério Público Federal reconhece que determinados casos seriam de competência das ações coletivas, entretanto, além da negativa ser mais provável, muitas vezes o Judiciário indefere a ação sob o argumento de que não caberia sua intervenção em matéria de competência do Executivo⁷⁸.

O MPF relata que as ações coletivas só são propostas quando se verifica milhares de ações individuais sobre o mesmo assunto, tornando necessária a construção de uma tese ampla. Alguns dos temas tratados são: demora na análise dos requerimentos administrativos; questões em torno do segurado facultativo; discussão dos critérios para estabelecer a situação de miserabilidade na concessão do BPC; revisão do auxílio por incapacidade temporária; suspensão do BPC por não cadastramento no CadÚnico; demora na implantação dos benefícios concedidos judicialmente; impedimento do INSS de conceder a alta programada⁷⁹.

Por meio da pesquisa em apresso é possível identificar que a Autarquia Previdenciária não cria métodos facilitadores aos cidadãos, destacando-se a dificuldade no acesso à plataforma *online* até a mora para a implantação de um benefício concedido judicialmente⁸⁰. Na verdade, o INSS vem criando empecilhos para o deferimento dos requerimentos, como, por exemplo, o sistema de remuneração de seus servidores, que visa a quantidade de perícia realizadas, ou então as consequências impetradas em desfavor do servidor que deferir um benefício erroneamente, tudo para desmotivar o cidadão a buscar o seu direito e reduzir os gastos com a seguridade social.

Os empecilhos citados, somados à mora da Autarquia Previdenciária na análise dos requerimentos administrativos, violam os direitos mais intrínsecos do ser humano, que devem ser resguardados e, ao contrários do visualizado, promovidos pela Seguridade Social através de mecanismos facilitadores de obtenção do direito. Os direitos da personalidade à saúde e à alimentação são direitos sociais a serem impulsionados pela Seguridade Social, que, ao dificultar a concessão de um benefício, ignora as necessidades mais básicas dos demandantes, que o levaram até o INSS, como a procura por uma fonte de custeio de sua alimentação.

⁷⁸ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

2.3 As causas da ineficiência da seguridade social

Nota-se que as principais causas da judicialização são as divergências entre as perícias administrativas e judiciais, eis que as últimas são mais abrangentes, com escrutínio mais completo da situação, até mesmo social, do segurado; a discordância entre os servidores do INSS, que realizam uma interpretação mais restritiva e adstrita em relação à norma, e os juízes, que possuem critérios mais amplos; a não incorporação pelo INSS dos precedentes judiciais, tendo em vista a divergência entre a normativa do INSS e o entendimento jurisprudencial, que é mencionada como um dos maiores gargalos que levam à judicialização; e algumas causas residuais, como a demanda alta de benefícios por incapacidade, as operações “pente-fino” do INSS, dentre outras não significativas.⁸¹

2.3.1 Divergência sobre as perícias

Nos relatos estudados, o INSPER concluiu que a grande causa da judicialização dos benefícios por incapacidade está na divergência entre a perícia administrativa e a judicial. Nos processos administrativos em que se busca a concessão deste tipo de benefício, o fato determinante do indeferimento ou deferimento do requerimento é o laudo pericial⁸². Todavia, como visto, as perícias administrativas são demasiadamente sucintas e rápidas, assim como os laudos, já que o objetivo do servidor é produzir mais, para que a sua remuneração aumente.

Evidente que durante os poucos minutos de duração da perícia administrativa, o médico perito não avaliará as condições sociais às quais o demandante está submetido, como sua condição econômica, a idade, o nível e tipo de escolaridade, dentre outros elementos essenciais para que se possa concluir acerca da real capacidade de o cidadão ser reinserido no mercado de trabalho. O único objetivo do servidor é verificar se o requerente possui uma doença que lhe incapacite para o trabalho ou não.

⁸¹ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁸² *Ibidem*.

Por outro lado, nas perícias judiciais – mais bem remuneradas –, são consideradas também as barreiras sociais enfrentadas pelo demandante. Em alguns casos, a conclusão acerca da incapacidade para o trabalho é a mesma nas duas vias, mas a conclusão do laudo é diferente, justamente por se considerar as condições socioeconômicas do requerente. No Judiciário, nota-se uma preocupação acerca da possibilidade de reabilitação do cidadão, de acordo com o seu histórico e sua capacidade.⁸³

Por exemplo, no caso em que o demandante exerceu uma única profissão durante toda a vida e, no atual cenário, encontra-se incapacitado para este labor, embora o laudo pericial ateste que ele poderia exercer outras atividades, considerando o contexto socioeconômico do requerente, como a sua idade, a sua reinserção no mercado de trabalho em uma atividade oposta, se torna inviável. Outro exemplo é a aferição de uma doença que não incapacite o cidadão para o labor, mas em razão de sua estigmatização social e para proteger a sua dignidade, o melhor seria aposentá-lo por incapacidade definitiva.

É neste contexto que surgiu o conceito de “invalidez social”, que decorre não somente da doença que afeta o indivíduo, mas também das contingências pessoais e sociais vivenciadas pelo requerente. Olea e Plaza destacam que a invalidez é uma abstração, sob a qual diferentes indivíduos são inválidos de acordo com suas próprias peculiaridades psicológicas e sociais, concluindo que “na análise do caso concreto, devem-se considerar as condições pessoais do segurado e conjugá-las com as conclusões do laudo pericial para avaliar a incapacidade”.⁸⁴

Vale lembrar que o juiz não é mais uma figura distante no processo, mas participativa, e seu convencimento é livre, desde que pautado na lei e nos fatos trazidos a exame, como lecionado por Tucci:

[...] sem a incumbência de ater-se a um esquema rígido ditado pela lei (sistema da prova legal), o juiz monocrático, bem como o órgão colegiado, ao realizar o exame crítico dos elementos probatórios, tem a faculdade de

⁸³ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPEP_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁸⁴ OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, José Luis Tortuero Plaza. **Instituciones de seguridad social**. 14. ed. Madrid: Editorial Civitas, 1995. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000181147. Acesso em 5 mai. 2022.

apreciá-los livremente, para chegar à solução que lhe parecer mais justa quanto à vertente fática⁸⁵.

Em conformidade com este pensamento, a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), editou a Súmula 47, preconizando que, 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” (BRASIL, 2012), concretizando o livre convencimento do magistrado, de acordo com o princípio basilar da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana⁸⁶.

O Superior Tribunal de Justiça, cujos entendimentos veiculados servem como orientação para os julgamentos nos Tribunais Regionais Federais, desde 2009, tem prolatado julgados que defendem a tese de que a invalidez não é um critério objetivo, mas sim subjetivo, devendo ser levado em consideração para o convencimento do julgador acerca das condições socioeconômicas do demandante. Destaca-se três ementas, dos anos de 2009, 2012 e 2015:

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. LAUDO PERICIAL CONCLUSIVO PELA INCAPACIDADE PARCIAL DO SEGURADO. NÃO VINCULAÇÃO. CIRCUNSTÂNCIA SÓCIO-ECONÔMICA, PROFISSIONAL E CULTURAL FA-VORÁVEL À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. RECURSO DESPROVIDO.

1. Os pleitos previdenciários possuem relevante valor social de proteção ao Trabalhador Segurado da Previdência Social, devendo ser, portanto, julgados sob tal orientação exegética.
2. Para a concessão de aposentadoria por invalidez devem ser considerados outros aspectos relevantes, além dos elencados no art. 42 da Lei 8.213/91, tais como, a condição socioeconômica, profissional e cultural do segurado.
3. Embora tenha o laudo pericial concluído pela incapacidade parcial do segurado, o Magistrado não fica vinculado à prova pericial, podendo decidir contrário a ela quando houver nos autos outros elementos que assim o convençam, como no presente caso.
4. Em face das limitações impostas pela avançada idade, bem como pelo baixo grau de escolaridade, seria utopia defender a inserção do segurado no concorrido mercado de trabalho, para iniciar uma nova atividade profissional, motivo pelo faz jus à concessão de aposentadoria por invalidez.
5. Agravo Regimental do INSS desprovido.⁸⁷

⁸⁵ TUCCI, José Rogério Cruz. **A Motivação da Sentença no Processo Civil**, 1987, p. 98.

⁸⁶ BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula 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. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=47&PHPSESSID=3b52lgr6ur7a3j20vblnre9hj3>> Acesso em: 14 dez. 2022.

⁸⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1055886. Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 nov. 2009.

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211. STJ. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. INCAPACIDADE PARCIAL. LAVRADOR. ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, PROFISSIONAIS E CULTURAIS QUE JUSTIFICAM A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO.

1. Nos termos da jurisprudência do STJ, mesmo as matérias de ordem pública necessitam estar devidamente pré questionadas para ensejar o conhecimento do recurso especial.

2. Para a concessão da aposentadoria por invalidez devem-se considerar, além dos elementos previstos no art. 42 da Lei n. 8.213/91, os aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais do segurado, ainda que o laudo pericial só tenha concluído pela sua parcial incapacidade para o trabalho. Precedentes.

3. Hipótese em que, embora as sequelas pelo acidente não incapacitem totalmente o ora agravado para todo e qualquer trabalho, as limitações impostas para exercer o trabalho como lavrador, assim como a sua idade e o baixo grau de escolaridade, justificam a concessão de aposentadoria por invalidez. Agravo regimental improvido.⁸⁸

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. REQUISITOS. ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, PROFISSIONAIS E CULTURAIS. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM.

1. A concessão da aposentadoria por invalidez deve considerar, além dos elementos previstos no art. 42 da Lei 8.213/91, os aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais da segurada, ainda que o laudo pericial apenas tenha concluído pela sua incapacidade parcial para o trabalho. Precedentes.

2. Na hipótese dos autos, o Tribunal a quo, ao dar provimento ao apelo do INSS para julgar improcedente a ação, limitou-se a avaliar a perícia médica e apenas considerou que os atestados médicos acostados não seriam capazes de ilidir a conclusão do perito.

3. Nesse contexto, necessário se faz o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a quem é dada a análise das provas dos autos, assim como das circunstâncias socioeconômicas, profissionais e culturais relacionadas à segurada. Recurso especial provido, em menor extensão.⁸⁹

Camila Paiva Gouvêa defende a invalidez social com as seguintes palavras:

As características subjetivas da pessoa devem ser levadas em consideração para concessão da aposentadoria por invalidez. O Estado é garantidor dos direitos sociais, os quais exigem um fazer, uma ação positiva. É preciso muita sensibilidade para valoração do direito violado ou ameaçado. Assim, o direito à prestação previdenciária deve ser interpretado pelo magistrado no caso concreto com base no princípio da dignidade humana, o que significa analisar as particularidades sociais, econômicas e culturais em que o segurado se encontra. Especialmente no caso da invalidez, quem mais necessita do Estado e da Justiça para proteção dos seus direitos é a população socialmente oprimida. A Defensoria Pública é o principal elo entre a parcela vulnerável da sociedade e o Estado. Para auxiliar a Instituição a cumprir com seu compromisso constitucional de promover os direitos humanos, há uma sólida base jurisprudencial alicerçando a invalidez social. Deve-se lembrar

⁸⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 190625. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 set. 2012.

⁸⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.568.259/SP. Relator: Ministro Humberto Martins. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 dez. 2015.

que a defesa da pessoa é a finalidade última do Estado democrático e missão da Defensoria Pública.⁹⁰

Percebe-se que no processo administrativo a conclusão do laudo pela existência ou não de incapacidade laboral será determinante para a decisão administrativa, enquanto no processo judicial há dois momentos cruciais, a realização de um novo laudo pericial e a escolha do juiz a partir do laudo, que não será necessariamente a mesma conclusão, tendo em vista que o laudo pericial poderá ser relativizado em atenção à situação social na qual se enquadra o demandante.

Os juízes entrevistados pela INSPER⁹¹ apontam como razão para a divergência dos laudos periciais a ausência de um protocolo que unifique o trabalho dos diferentes corpos de perícia. Relatam, ainda, não confiar no resultado da perícia administrativa, já que o exame é pouco detalhado, diferentemente da perícia judicial, que abrange também o contexto vivenciado pelo cidadão.

A Defensoria Pública, por sua vez, além de criticar a perícia administrativa, também tece desaprovações voltadas para a judicial, motivadas pelas poucas fundamentações dos laudos, que resultam na realização de nova perícia, bem como em razão da ausência de perito especializado para cada caso⁹², por exemplo, para analisar a miserabilidade daquele que solicita o benefício assistencial.

Dois são as saídas para solucionar a divergência pericial administrativa e judicial. A primeira seria a uniformização dos laudos periciais, por meio de um protocolo único de atendimento, que visaria não somente a constatação da doença em si, mas também os aspectos socioeconômicos vivenciados pelo demandante. A segunda seria o aumento da comunicabilidade entre os processos administrativo e judicial, o que beneficiaria as duas partes, já que de um lado o Judiciário teria acesso às informações já coletadas pelo INSS para avaliar se a decisão foi correta e, de outro, com o acesso à perícia judicial, a Autarquia poderia ajustar sua atuação.

⁹⁰ GOUVÊA, Camila Paiva. Invalidez social: da literalidade da norma à afirmação da dignidade humana. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 10, p. 266-281, 18 dez. 2020, p. 277-278.

⁹¹ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁹² *Ibidem*.

2.3.2 Divergência entre os servidores do INSS e os magistrados

Em determinados casos, ainda que houvesse concordância dos dois corpos de perícia, ainda haveria um posicionamento divergente entre os órgãos administrativo e judicial, como ocorre quando o juiz vai além do laudo pericial e fundamenta sua decisão na situação socioeconômica do requerente, continuando a existir a judicialização da previdência com base na divergência entre a decisão da Autarquia Previdenciária e a do Poder Judiciário.

A interpretação do INSS é mais restritiva à norma e considera ainda aos impactos orçamentários gerados pela sua decisão. Já o magistrado possui uma interpretação mais livre e abrangente. Este fato é notado tanto nos benefícios por incapacidade como na aposentadoria especial, eis que a Autarquia aceita somente a prova da atividade especial que seja contemporânea aos fatos alegados, enquanto o Judiciário aceita uma prova atual que demonstre a atividade pretérita⁹³.

Outro exemplo é o critério para aferir a miserabilidade para a concessão do BPC até o dia 1^a de janeiro de 2022, quando entrou em vigência o art. 1º da Lei nº 14.176/2021, que relativizou o critério de miserabilidade. A via administrativa seguia à risca a norma legal, indeferindo qualquer benefício que ultrapassasse por poucos reais a renda per capita exigida. Por outro lado, o Judiciário já considerava o grau de deficiência, a dependência de terceiros para o desempenho das atividades básicas e o comprometimento da renda do núcleo familiar com outras despesas intrinsecamente necessárias para a manutenção de uma vida digna.

Damaris Santos de Oliveira e Claudia Luiz Lourenço dissertam sobre o tema:

Tal fato, que podemos denominar de judicialização excessiva da Seguridade Social, é decorrência da falta de efetividade dos direitos garantidos constitucionalmente, e da incongruência de políticas legislativas realizadas em nosso país que estabeleceram parâmetros diferentes para a mesma contingência social, o que é plenamente prejudicial para a sociedade de maneira geral. Constata-se uma situação de injustiça social em relação às pessoas com deficiência e aos idosos que necessitam de auxílio do benefício assistencial para viver de forma não desumana. Devemos interpretar as leis conforme os preceitos determinados pela Constituição Federal, sempre com vistas à unidade constitucional para que se possa obter a máxima efetividade

⁹³⁹³ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPEP_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

dos benefícios da Seguridade Social, resultando, assim, na inclusão social dos menos favorecidos.⁹⁴

Não se pode responsabilizar somente os servidores pela interpretação restritiva das Instruções Normativas elaboradas pelo INSS. Na verdade, é compreensível este tipo de atuação diante do risco de responsabilização pessoal por fraude ou concessão indevida do benefício, que advém de outros mandamentos legais editados pela Autarquia Previdenciária. A culpa dos servidores é provocada pela falta de instrução, relatada pelos atores do Poder Judiciário, o que aumenta o número de indeferimentos errôneos. A Emenda Constitucional nº 95 também é apontada como um desafio adicional, pois em havendo a aposentadoria do servidor, a lei impede que outro seja contratado no seu lugar.⁹⁵

2.3.3 Não incorporação do INSS de precedentes judiciais

Nota-se um conflito na interpretação das normas, já que os servidores do INSS cumprem as Instruções Normativas, enquanto o Poder Judiciário observa o entendimento jurisprudencial. Esta é a maior causa da judicialização da seguridade social, uma vez que enquanto o INSS é estritamente legalista e realiza interpretações mais adstritas às normas vigentes, os tribunais, além de observarem o princípio da legalidade, também levam em consideração os direitos fundamentais e da personalidade dos segurados, olhando para o contribuinte sob uma perspectiva abrangente e completa de sua situação.

Segundo relatos dos membros da Advocacia Geral da União (AGU), enquanto juízes levam em consideração a jurisprudência e a interpretação da Constituição na aplicação de dispositivos legais, no INSS reproduz o “texto legal”, a partir das Instruções Normativas elaboradas pela própria autarquia.

Veja-se, os benefícios por incapacidade possuem como principal causa da judicialização o descompasso entre as perícias, já os demais benefícios, como a

⁹⁴ OLIVEIRA, Damaris Santos de; LOURENÇO, Claudia Luiz. **A miserabilidade como critério para concessão do benefício da prestação continuada - BPC**. 2021. 24 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/3280>. Acesso em: 12 dez. 2022.

⁹⁵ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

aposentadoria por atividade especial ou rural, são judicializados, em sua maioria, devido a não incorporação da jurisprudência pelas instruções normativas,⁹⁶ que são dispositivos de atos administrativos elaborados pela Procuradoria do INSS, em consonância com o entendimento da direção da Autarquia e da jurisprudência do STF e do STJ, isto é, o INSS edita suas próprias normas e, nas decisões, se limita a reproduzi-las. Não há uma interpretação ou adequação da lei ao caso concreto, mas tão somente uma imposição do texto ao contribuinte.

Ocorre que essa cadeia normativa não se atualiza com uma periodicidade eficiente. Após o STF e o STJ prolatarem entendimentos com efeito *erga omnes*, a mudança de posicionamento do INSS deveria se dar de forma imediata. Contudo, na realidade, vê-se uma demora de anos até a via administrativa se adequar à jurisprudência, gerando indeferimentos administrativos judicializáveis, além de fazer com que a AGU atue de maneira irracional ou ineficiente em defesa do INSS.

Em determinados temas, vislumbra-se uma disputa interpretativa perpetrada pelas duas instituições sobre qual deve ser a palavra final e quem deve emití-la. Na análise de concessão de um benefício não se pode, simplesmente, observar a letra da lei, como é de costume nos julgamentos da Autarquia Previdenciária. É preciso que, além do laudo pericial, o julgador se atente às condições socioeconômicas do demandante, como a sua idade, seu nível e tipo de escolaridade, dentre outros, para que se possa auferir a real capacidade de ser reinserido no mercado de trabalho, promovendo a dignidade da pessoa humana do indivíduo.

Matheus de Souza Garcia e Rafael Alem Mello Ferreira reconhecem as irregularidades perpetradas pela Autarquia Previdenciária e a consequente violação aos direitos dos beneficiários:

Desse cenário se depreende, pois, que os estudos acerca da judicialização de benefícios previdenciários apontam para um excesso de irregularidades, demasiadamente prejudiciais aos segurados da Previdência Social, em específico dentro dos processos administrativos, gerando, por óbvio, reflexos negativos ao postergar a análise de um direito vital à dignidade mínima de muitos que se encontram em situação de marginalidade ou até mesmo miserabilidade.⁹⁷

⁹⁶ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁹⁷ GARCIA, Matheus de Souza.; FERREIRA, Rafael Alem de Mello. A (inevitável) judicialização dos benefícios previdenciários, referentes interpretativos e o paradigma da *différence*: debates e novas

A resistência do INSS em aderir aos entendimentos jurisprudenciais pode ser explicada, em parte, pela preocupação com o patrimônio público, na tentativa de reduzir os gastos com a seguridade social. Os benefícios rurais e assistenciais são os principais em matéria de expansão de deferimentos na interpretação judicial⁹⁸ e, embora os valores destes benefícios girem em torno de um salário mínimo, a quantidade de requerimentos gera um significativo impacto orçamentário.

Nas entrevistas realizadas pelo INSPER, apontou-se para a existência de um complexo leque de entendimentos já sedimentados pela TNU e pelo STJ, que poderiam ter sido implementados pela Autarquia Previdenciária⁹⁹, reduzindo a quantidade de pessoas que recorrem ao Judiciário em razão da divergência de posicionamento.

Os servidores do INSS explicaram que, uma vez consolidado um posicionamento pelo STF, encaminha-se o caso ao órgão da Procuradoria em Brasília para análise. Em havendo concordância da Procuradoria pela mudança no posicionamento, emite-se uma diretriz em âmbito nacional para todos os órgãos descentralizados da Procuradoria¹⁰⁰, ou seja, somente o entendimento do STJ ou dos Tribunais Regionais não é suficiente para uniformizar o entendimento do INSS em relação ao do Judiciário.

2.3.4 Causas residuais da judicialização

A pesquisa ainda traz as causas residuais da judicialização, que não são tratadas como as principais fontes do excesso de demandas previdenciárias. Os índices demonstram que os benefícios por incapacidade são mais demandados pelas pessoas desempregadas, bem como que o contribuinte individual estaria mais afeto a ingressar com ação após o indeferimento. A porcentagem de processos também

perspectivas. **Revista Vianna Sapiens**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 18, 2022. DOI: 10.31994/rvs.v13i2.913. Disponível em: <https://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/913>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁹⁸ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

aumentou demasiadamente antes da entrada em vigor da Reforma da Previdência, diante do receio do cidadão de perder o seu direito¹⁰¹.

Cita-se ainda as operações “pente-fino”, realizadas pelo INSS de tempos em tempos para constatar se o beneficiário segue possuindo direito ao benefício ora usufruído. Outro catalizador seria a ausência de emprego formal, que estimularia os cidadãos a ingressarem com o pedido de concessão do BPC, uma vez que esse benefício não exige contribuição prévia¹⁰².

Por meio da pesquisa detalhadamente examinada, conclui-se que a principal causa da ineficiência da seguridade social é o descompasso entre os entendimentos administrativos e os jurisprudenciais. Os dois exemplos mais divergentes são as concepções de “invalidez” e o critério de miserabilidade para a obtenção do BPC, já que o INSS resiste em internalizar os entendimentos jurisprudenciais e continua seguindo à risca o texto legal.

O “*modus operandi*” do sistema previdenciário viola, indiscutivelmente, os direitos da personalidade dos cidadãos que, buscando a conferência de um direito garantido pelo ordenamento jurídico pátrio, pelo qual contribuiu financeiramente durante toda a sua vida laboral, é submetido a um procedimento ineficiente e injusto.

A dignidade da pessoa humana, bem como os direitos da personalidade à saúde, à alimentação e à vida são transgredidos pelas habituais práticas da Autarquia Previdenciária, que consiste em negar os requerimentos na via administrativa sem uma análise ampla e baseada na promoção dos direitos da personalidade do segurado.

Ainda que com o deferimento do benefício na via judicial o segurado receba os salários retroativos desde a data do protocolo do requerimento administrativo, é comum que ele passe o período inteiro de duração dos processos administrativos e judiciais recorrendo a outros meios de sustento, mesmo tendo direito à renda concedida pelo INSS, isto é, a renda que deveria ser destinada para a manutenção de sua alimentação, saúde, moradia e vida digna fora negada injustamente, obrigando o cidadão a recorrer a outros meios de sustento para garantir o mínimo necessário para a subsistência de sua família.

¹⁰¹ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

¹⁰² *Ibidem*.

Os direitos à saúde e à alimentação são essenciais para que se possa falar em vida digna, afinal, sem alimento e saúde não há vida. Como ressaltado por Adriano Cupis, o direito à saúde é a medula da personalidade, sem o qual todos os outros direitos subjetivos perderiam o interesse para o indivíduo, em verdade, sem a saúde, os outros direitos sequer poderiam ser exercidos.

Dirceu Pereira Siqueira e Marcel Ferreira dos Santos explicam a relevância do direito à saúde para a promoção de uma vida digna:

Vê-se, por corolário, que o direito à saúde mantém interpenetração com um plexo formado por direitos subjetivos fundamentais, humanos e da personalidade, assegurado à generalidade das pessoas pela Lei Maior, traduzindo consequência constitucional indissociável do direito à vida. O exercício da maior parte dos diferentes direitos fundamentais, humanos e da personalidade consagrados, respectivamente, no texto constitucional, em documentos internacionais e na legislação infraconstitucional – há de se reconhecer –, pressupõe que o cidadão não esteja com a saúde limitada, total ou parcialmente. Livre e saudável, o ser humano pode, a princípio, associar-se, locomover-se, reunir-se, manifestar de forma mais ampla no seio social o seu pensamento, exercer de maneira irrestrita a liberdade de culto e religião, trabalhar etc. Ao revés, quando limitada a saúde, é indene de dúvidas que a concretização de direitos, seja fundamental, seja da personalidade¹⁰³, é sobremaneira impactada. Tanto os direitos fundamentais quanto os humanos e os da personalidade - em razão da interdependência que lhes é inerente – , encontram a sua concretização ligada ao pressuposto da vida digna e saudável. A saúde é, por certo, pressuposto da proteção da própria dignidade humana, a qual configura a base axiológica em que se assentam os direitos fundamentais e direitos da personalidade.¹⁰³

No mesmo sentido, o direito da personalidade à alimentação é fundamental para a concretização da dignidade da pessoa humana, conforme aponta Maria Carolina Nogueira Nomura Santiago:

O Direito à Alimentação é um direito da personalidade que pertence a um conjunto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais inerentes à dignidade da pessoa humana. Por conta de sua importância vital, sua proteção é composta de um arcabouço jurídico que contempla institutos de Direito Público, como políticas públicas de combate à fome e promoção da alimentação adequada e de Direito Privado, como as ações civis de alimentos recorrentes da obrigação de parentesco, de ato ilícito, ou de contrato, que buscam a manutenção da vida desde a sua concepção (alimentos gravídicos) até à idade senil (Estatuto do Idoso), em âmbito nacional e internacional.¹⁰⁴

¹⁰³ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SANTOS, Marcel Ferreira dos. IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NOS DIREITOS DA PERSONALIDADE À LUZ DO CONSEQUENCIALISMO. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 420–456, 2023. DOI: 10.21783/rei.v8i3.634. Disponível em:

<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/634>. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹⁰⁴ SANTIAGO, Maria Carolina Nogueira Nomura. DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PERSONALIDADE: DICOTOMIA ENTRE PÚBLICO E PRIVADO. **Revista de**

Desta forma, tem-se que a ineficiência do sistema de concessão dos benefícios previdenciários viola, indiscutivelmente, o direito fundamental à dignidade da pessoa humana, que, no âmbito da seguridade, está entrelaçado aos direitos sociais à saúde e à alimentação, cujo objetivo é tratar das questões de ordem coletiva, que venham a promover desigualdade e violar os direitos mais básicos de cada indivíduo, a fim de garantir que os cidadãos possuam o mínimo de qualidade de vida e dignidade.

3 OS SUJEITOS ATINGIDOS PELA INEFICIÊNCIA DA SEGURIDADE SOCIAL

O enfoque deste capítulo será a seguridade social. Para que se possa falar em ineficiência do INSS na promoção deste direito social fundamental é necessário explicá-lo, demonstrando a sua importância durante a evolução histórica da sociedade. Além disso, traçando os delineamentos gerais da seguridade social serão delimitados os sujeitos atingidos por tal ineficiência, sejam eles assistidos da assistência social ou contribuintes da previdência social.

3.1 Delineamento histórico da proteção social

A proteção social consiste no desenvolvimento de programas e serviços, cuja finalidade é prevenir os riscos ao ser humano na assistência de pessoas em posição de vulnerabilidade social, proporcionando um atendimento às necessidades mais básicas do indivíduo e, conseqüentemente, promovendo uma melhoria em sua qualidade de vida.

É nesse contexto que a seguridade social surge para amparar o cidadão quando uma eventual doença o aflige ou, ainda, quando a idade, a prisão, o desemprego, a invalidez, a maternidade, entre outras situações, impeçam que o indivíduo, de forma temporária ou definitiva, continue a perceber sua renda mensal como de costume.

Sobre o tema, o doutrinador Fábio Zambitte Ibrahim leciona que:

A Seguridade Social não surgiu abruptamente, seja no mundo, seja no Brasil. Ela originou-se na necessidade social de se estabelecer métodos de proteção contra os variados riscos ao ser humano. Em verdade, a elaboração de medidas para reduzir os efeitos das adversidades da vida, como fome, doença, velhice, etc. pode ser considerada como parte da própria teoria evolutiva de Darwin, na parte em que refere à capacidade de adaptação da raça humana para sobreviver [...]. Não seria exagero rotular esse comportamento de algo instintivo, já que até os animais têm hábito de guardar alimentos para dias mais difíceis. O que talvez nos separe das demais espécies é o grau de complexidade de nosso sistema protetivo.¹⁰⁵

¹⁰⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

A pobreza está intrinsicamente conectada ao surgimento da seguridade, de modo que não se pode mais afirmar que a miséria é um problema apenas individual. A concentração da maior parte da renda nas mãos da classe mais favorecida, que representa uma pequena parcela da população, leva à miséria da maioria, que sofre com a falta dos bens mínimos necessários para sobreviver com dignidade, tornando a pobreza um problema social¹⁰⁶.

Para garantir o seu sustento e de sua família durante situações de carência econômica, de enfermidades, diminuição na capacidade de trabalho, perda ou redução de renda, o cidadão precisa da ajuda do Estado, uma vez que o esforço individual não é suficiente para prevenir uma situação de desamparo. Em vista disso, o mundo jurídico passou a buscar instrumentos de proteção aos direitos sociais, surgindo, assim, a proteção social.

Segundo Marisa Ferreira dos Santos¹⁰⁷, a proteção social pode ser dividida em três etapas principais: I) assistência pública, II) seguro social e III) seguridade social. A primeira tinha como principal fonte de amparo a caridade, muitas vezes conduzida pela Igreja em favor dos pobres, enfermos e inválidos.

É claro que a Igreja não era obrigada, por lei, a prestar este auxílio, existindo somente uma expectativa de direito por parte do necessitado, que poderia ser frustrada ante a ausência de recursos dos demais membros da comunidade, existindo uma brecha a ser preenchida que ainda permitia o desamparo das pessoas em situações precárias.

Algumas categorias, principalmente a dos armadores de navios, já se preocupavam com a proteção social e a necessidade de assistência aos membros que fossem acometidos por doença e às famílias daqueles que falecessem. Em razão disso, implantaram as caixas de auxílio, que funcionavam de forma semelhante aos seguros de vida e tinham caráter mutualista, concedendo prestações mensais ao funcionário que adoecesse ou à família daquele que falecesse.¹⁰⁸

¹⁰⁶ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ PAIXÃO, Floriceno; PAIXÃO, Luiz Antonio C. **A previdência social em perguntas e respostas**. 38. ed. Porto Alegre: Síntese, 2001.

Durante a Revolução Francesa, as reivindicações pela igualdade e as denúncias contra as desigualdades sociais aumentaram consideravelmente, levando à criação de diversos mecanismos de proteção social contra os abusos e as injustiças perpetradas pelo governo em decorrência do liberalismo.¹⁰⁹

O seguro social, por sua vez, é espécie do gênero seguro, possuindo características próprias, algumas divergentes e outras semelhantes ao seguro privado. Ambos selecionam os riscos que serão cobertos, no entanto, a natureza obrigatória do seguro social o diferencia do seguro privado, que depende da manifestação de vontade do interessado para a celebração de um contrato.

A diferença entre o seguro social e o seguro privado é explicada por Marcelo Neri:

No caso do seguro social de natureza pública é interessante diferenciar os contributivos dos não contributivos. Os primeiros guardam uma maior proximidade com aqueles oferecidos pelo setor privado, pois envolvem um pagamento periódico que dá direito a um prêmio no caso da ocorrência de um evento adverso. Uma diferença para o sistema privado de seguro é que via de regra não há equilíbrio atuarial nos contratos implícitos individuais dos seguros públicos contributivos, ou mesmo a provisão de incentivos para isso, como cláusulas vinculadas à performance do segurado (*experience rated insurance*). Podemos exemplificar aqui, as cláusulas de seguro de acidentes de trabalho e a licença maternidade do INSS. Nas demais formas não contributivas de seguros públicos, para citar como exemplos principais como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Bolsa-Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e mesmo o seguro-desemprego não há previsão de troca de pagamento mesmo ténue pelo benefício auferido¹¹⁰.

O surgimento do seguro social se deu em consequência da insuficiência da assistência pública no amparo dos necessitados. A caridade administrada pela Igreja e os sistemas de auxílio criados por determinadas categorias já não eram suficientes para prover o mínimo para todos aqueles que se encontravam desempregados, doentes ou inválidos.

Os autores espanhóis Manuel Alonso Olea e José Luis Tortuero Plaza¹¹¹ são precisos ao afirmar que:

¹⁰⁹ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

¹¹⁰ NERI, Marcelo Cortes. Microseguros: risco de renda, seguro social e a demanda por seguro privado pela população de baixa renda. **Microseguros: Série Pesquisas/Cláudio R. Contador (org.)**, p. 413-502, 2009. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/es63-Microseguros-Risco-de-Renda-Seguro-Social-e-a-Demanda-por-Seguro-Privado-pela-Populacao-de-baixa-renda-Marcelo-Neri.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

¹¹¹ OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, José Luis Tortuero Plaza. **Instituciones de seguridad social**. 14. ed. Madrid: Editorial Civitas, 1995. Disponível em:

Dicho de otra forma: madura históricamente la idea de que se debe tener un derecho a la protección, que las prestaciones previstas son 'jurídicamente exigibles', derecho que deriva de la contraprestación previa en forma de primas o cuotas pagadas por el beneficiario o por un tercero por cuenta de aquél.¹¹²

O Direito Civil forneceu a base necessária para a criação de um novo instrumento, com o objetivo de garantir o básico para as pessoas em situação de necessidade: o seguro. A sua primeira forma surgiu no século XII, o seguro marítimo, que não tinha, ainda, as bases técnicas do direito contratual. Posteriormente, surgiram os seguros de vida, contra a invalidez, acidentes, moradia, entre outros.¹¹³

O seguro social abordado é aquele decorrente de contrato, de natureza facultativa e onerosa, que dependia de uma contraprestação do segurado em dinheiro, o chamado prêmio, isto é, não eram todos os cidadãos que tinham recursos suficientes para contratar o seguro, permanecendo no limbo da proteção social os pertencentes às classes mais baixas.

Neste sentido, Sonia Fleury destaca que:

No modelo de seguro social, a proteção social dos grupos ocupacionais estabelece uma relação de direito contratual, na qual os benefícios são condicionados às contribuições pretéritas e à afiliação dos indivíduos a tais categorias ocupacionais que são autorizadas a operar um seguro. A organização altamente fragmentada dos seguros expressa a concepção dos benefícios como privilégios diferenciados de cada categoria, como resultado de sua capacidade de pressão sobre o governo [...]. O aumento da cobertura — seja via inclusão no seguro social seja por meio de políticas assistenciais com maior institucionalização, ainda que marcadamente coercitivas — não foi capaz de reduzir a enorme estratificação e a exclusão de crescentes massas marginais urbanas, resultantes do processo acelerado de urbanização espontânea. A explosão das demandas sociais no contexto das grandes metrópoles potencializa o surgimento de novos atores sociais que se organizam e constroem sua identidade na esfera da reprodução, em torno das lutas cotidianas pela expansão da cidadania em uma sociedade democrática¹¹⁴.

http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000181147. Acesso em 5 mai. 2022.

¹¹² “Dito de outra forma: amadurece historicamente a ideia de que se deve ter um direito à proteção, que as prestações previstas são “juridicamente exigíveis”, direito que deriva da contraprestação prévia em forma de quotas pagas pelo beneficiário ou por um terceiro por conta daquele”.

¹¹³ VENTURI, Augusto. **I fondamenti scientifici della sicurezza sociale**. Traduzido por Gregorio Tudela Cambroner. In: Los fundamentos científicos de la seguridad social. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio del Trabajo e Seguridad Social, 1994.

¹¹⁴ FLEURY, Sonia. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 39, n. 3, p. 449-467, 2005. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/2410/241021498001.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

Importante destacar os ensinamentos do autor Augusto Venturi¹¹⁵, que critica a proteção social existente até este momento, exigindo um auxílio obrigatório ou, até mesmo, um seguro suportado em parte pelo Estado e em parte pelo empregador, a todos os trabalhadores:

Frente a las exigencias que las condiciones objetivas y la ya difundida sensibilidad ante las ‘injusticias’ sociales, cada vez más evidentes en la vida moderna, las soluciones de la beneficencia, de la asistencia pública, del socorro mutuo, del seguro voluntario, incluso sumando todas sus aportaciones al auxilio de las victimas de las vicisitudes de la vida, resultaban absolutamente inadecuadas. Era necesario dar um nuevo paso hacia adelante y este se dio con el reconocimiento de uma doble necesidad: de un lado, rendir obligatorias, para todos los que pertenecían a importantes categorías de trabajadores, forma de seguro frente a los riesgos que se encuentran a los trabajadores a soportar el coste de estos seguros – y, también aquí, el Estado debía adoptar alguna medida, llamando a contribuir la categoría de los empleadores.¹¹⁶

Diante da necessidade de uma proteção mais ampla, capaz de abranger toda a classe de trabalhadores, desde aqueles que recebiam o mínimo até os salários mais altos, no final do século XIX surgiu um novo tipo de seguro, que distribuía os riscos por inúmeros segurados para que se tornasse efetivo, riscos estes assumidos pela entidade seguradora.¹¹⁷

Iniciou-se, então, a revolução bismarkiana, chamada por Olea e Plaza¹¹⁸ de “novo Moisés”, eis que fora ela quem engendrou uma ‘operação’ de seguro que incluía a seleção dos riscos cobertos frente ao contingente protegido, a formação de um fundo mútuo comum para custeá-lo e o tratamento matemático-financeiro da relação

¹¹⁵ VENTURI, Augusto. **I fondamenti scientifici della sicurezza sociale**. Traduzido por Gregorio Tudela Cambroner. In: Los fundamentos científicos de la seguridad social. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio del Trabajo e Seguridad Social, 1994.

¹¹⁶ “Diante das exigências das condições objetivas e da já difundida sensibilidade antes as ‘injustiças’ sociais, cada vez mais presentes na vida moderna, as soluções da beneficência, da assistência pública, do socorro mútuo, do seguro voluntário, inclusive somando todas as suas contribuições ao auxílio das vítimas das vicissitudes da vida, resultavam absolutamente inadequadas. Era necessário dar um novo passo adiante e este se deu com o reconhecimento de uma dupla necessidade: de um lado, tornar obrigatórias, para todos os que pertenciam a importantes categorias de trabalhadores, formas de seguro frente aos principais riscos a que se encontram sujeitos – questão que, necessariamente, devia ser competência do Estado –; de outro lado, ajudar os trabalhadores a suportar o custo desses seguros – e, também aqui, o Estado devia adotar alguma medida, chamando a contribuir a categoria dos empregadores.”

¹¹⁷ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

¹¹⁸ OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, José Luis Tortuero Plaza. **Instituciones de seguridad social**. 14. ed. Madrid: Editorial Civitas, 1995. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000181147. Acesso em 5 mai. 2022.

entre um e outro, para que a presença do fundo delimite a álea da coletividade assegurada.

Em 1883, na Prússia, Bismark apresentou a sua proposta para o programa social e, como consequência, fora publicada a Lei do Seguro Doença, tida como o primeiro plano da Previdência Social no mundo, que criou o Seguro Enfermidade. O Seguro Social era obrigatório e estendido para a cobertura de riscos como os de acidente, invalidez, doença, desemprego, velhice, orfandade e viuvez. Ele era administrado pelo Estado, e não mais por uma empresa privada, além de ser custeado pelos empregadores e pelo próprio Estado.¹¹⁹

A proteção social passou a se afastar dos conceitos civilistas de seguro, tornando-se a solidariedade o seu elemento fundamental, em conjunto com a luta pela garantia dos direitos sociais, essenciais para a sobrevivência com dignidade dos cidadãos. Contudo, a Primeira Guerra Mundial tornou inviável a manutenção dos sistemas de seguro social, por dois motivos: em primeiro lugar, o combate elevou drasticamente o número de pessoas acobertadas pelos seguros, como órfãos, viúvas, doentes e inválidos, somado a isso, a inflação chegou a altos patamares, reduzindo a possibilidade do Estado de cumprir com as prestações.¹²⁰

Para solucionar o problema, o Tratado de Versalhes (1919) implantou um regime universal de justiça social, que fundou o *Bureau International Du Travail* (BIT - Repetição Internacional do Trabalho), que realizou diversas conferências, a fim de desenvolver a previdência social e implantá-la em todas as nações. A 1ª Conferência fora destinada à criação do sistema de previdência social e o seguro-desemprego. Enquanto na 3ª, em 1921, o seguro social fora recomendado também para os trabalhadores agricultores. A 10ª Conferência, em 1927, realizou recomendações acerca do seguro doença a todos os trabalhadores e a 17ª, em 1933, estendeu as recomendações para a cobertura dos seguros por velhice, invalidez e morte.¹²¹

Em relação à terceira etapa da proteção social, a seguridade social ganhou notoriedade após os desastres provocados pela Segunda Guerra Mundial. O grande número de mortos, mutilados, desempregados, viúvas e órfãos mostrou a

¹¹⁹ LEITE, Leonardo Canez; SILVA, Raphael Gomes França. Análise conjuntural do possível “déficit” da Previdência Social e a questão controversa da necessidade de reforma. **REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO SOCIAL**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 20–34, 2019. Disponível em: <https://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/91>. Acesso em: 6 maio. 2022.

¹²⁰ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

¹²¹ *Ibidem*.

necessidade de um sistema que amparasse e promovesse os direitos de todos os cidadãos, sem distinções, em qualquer momento da vida.¹²²

Essa foi a conclusão de William Beveridge, presidente da Comissão Interministerial para o desenvolvimento de planos de seguro social e serviços afins do governo inglês (1941). Beveridge afirmou que o seguro social já não era mais suficiente para a proteção dos direitos sociais, já que a política abrangia somente os trabalhadores vinculados por contrato de trabalho, a partir de determinada remuneração, e que laboravam em serviços não manuais.¹²³

Os autônomos, que estavam principalmente entre a parcela pobre da população, aqueles com baixo salário e os trabalhadores de serviços manuais estavam excluídos da proteção concedida pelo seguro social, muito embora fossem os que mais precisavam de assistência do Estado.¹²⁴

Na sequência, sob influência das ideias de Beveridge, que até hoje estão presentes nos sistemas de seguridade social da Europa e da América, a Conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT), realizada em 1944, na Filadélfia, estendeu a proteção social para todos os trabalhadores e suas famílias, fossem eles rurais, urbanos, autônomos ou com contrato de trabalho.¹²⁵

Com a consagração dos direitos humanos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) foi reconhecida a necessidade de um sistema de seguridade social, contudo, desde os primórdios, Estados como a Grécia e Roma já exigiam de determinados cidadãos contribuições para que, ocorrendo um eventual infortúnio, o Império pudesse fornecer empréstimos isentos de juros aos necessitados.¹²⁶

A 35ª Conferência Internacional do Trabalho, organizada pela OIT no ano de 1952, aprovou a Convenção nº 102, denominada “Norma Mínima em Matéria de Seguridade Social”, que, nas palavras de Marisa Ferreira dos Santos¹²⁷:

¹²² *Ibidem*.

¹²³ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

¹²⁴ BEVERIDGE, William H. **Full employment in a free society (Works of William H. Beveridge): a report**. Routledge, 2014.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ MEIRELLES, Mário Antônio. **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL**: Aspectos Históricos da Previdência Social no Brasil. 2010. Disponível em: <http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>. Acesso em: 16 abr. 2021.

¹²⁷ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **O princípio da seletividade das prestações de seguridade social**. São Paulo: LTr, 2004.

[...] é o resultado de estudos de especialistas da OIT, que, de início, tiveram a incumbência de elaborar um convênio que tivesse duas secções: uma que estabelecesse uma *norma mínima*, um *standard* de seguridade social; e outra, uma norma superior, que desse proteção a todas as necessidades. O objetivo do estabelecimento desses dois tipos de normas era viabilizar a participação de um grande número de Estados, que ficariam comprometidos em implantar os padrões mínimos de seguridade social, sem, contudo, descuidarem-se de seguir o exemplo de países mais avançados no implemento de modernas técnicas de proteção social. Entretanto, a norma superior foi separada e sua aprovação ficou sem definição de prazo, restando aprovada a norma mínima pela Convenção nº 102.

A ideia era brilhante, contudo, no cenário pós-guerra nem todos os países tiveram condições econômicas de implantar a norma mínima da seguridade social, já que os recursos financeiros existentes foram destinados principalmente para reerguer os setores da saúde e da própria economia.¹²⁸

A primeira lei voltada para a seguridade social que se tem notícia foi criada tão somente em 1601, na Inglaterra, e chamada de “*Poor Law Act*” (Lei dos Pobres), referente à fase assistencialista da seguridade. O regulamento obrigava os cidadãos a pagarem contribuições, que eram administradas pela Igreja e destinadas exclusivamente a fins sociais, mais precisamente, para o amparo dos mais necessitados.¹²⁹

Neste sentido, diversos autores, inclusive o juiz Leonardo Aguiar, definem a *Poor Law Act* como o marco inicial da proteção social do mundo e relatam com sabedoria as especificidades da lei:

Contudo, somente em 1601, na Inglaterra, é que surgiu a primeira lei previdenciária de que se tem notícia no mundo. Trata-se da chamada Lei dos Pobres (*Poor Law Act* ou *Act of the Relief of the Poor*), editada pela rainha Isabel I estabelecendo uma contribuição obrigatória, arrecadada da sociedade e administrada pela Igreja (por meio de suas paróquias), que teria como propósito a manutenção de um sistema protetivo em favor dos necessitados e das pessoas carentes, especialmente crianças, velhos, inválidos e desempregados. O dinheiro era arrecadado entre todos os que estivessem em condições de contribuir e era destinado, especificamente: a) para viabilizar a obtenção de emprego para as crianças pobres por meio da aprendizagem, que poderia ser obrigatória até os 24 anos para os varões e até 21 anos para as mulheres; b) para o ensinamento do trabalho para os pobres que não tinham nenhuma especialização; e c) para o atendimento dos inválidos em geral.¹³⁰

¹²⁸ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **O princípio da seletividade das prestações de seguridade social**. São Paulo: LTr, 2004.

¹²⁹ AGUIAR, Leonardo. **Direito previdenciário**: curso completo. 1ª ed. Juiz de Fora: Instituto Lydio Machado, 2017.

¹³⁰ *Ibidem*.

Sobre o *Poor Law Act*, Mirian Costa Rebollo Câmara dispõe que:

A legislação da 'Poor Law' refletia essa ideologia: a assistência só era oferecida a pessoas aptas para o trabalho se estas consentissem em se submeter aos rigores das 'workhouses', onde lograram obter ocupação, abrigo e a vida convertida num tormento. Tais rigores só eram um pouco mitigados se fosse patente que o pleito por assistência decorria de contingências absolutamente alheias à vontade do requerente (acidentes causadores de invalidez, idade avançada etc. [...]).¹³¹

A seguridade social só passou a ser considerada um direito inerente a todo e qualquer indivíduo em 1789, com a promulgação da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, cujos ditames estabeleceram que cada cidadão deveria contribuir para a seguridade, de acordo com a sua possibilidade, o que segue vigente no Brasil até os dias atuais.¹³²

O primeiro sistema da seguridade social foi desenvolvido na Prússia, pelo chanceler Otto Von Bismarck, já elencado anteriormente, que, para enfraquecer os movimentos socialistas que ganhavam força à época, no decorrer dos anos, publicou diversas leis voltadas para o fortalecimento da classe trabalhadora, como a Lei do Seguro-Doença (1883), a Lei do Acidente de Trabalho (1884) e a Lei do Seguro Invalidez e Idade (1889), inaugurando a segunda fase da seguridade social, nomeada previdencialista.¹³³

Cristiane Haik e Rodrigo Zacharias dissertam sobre referidas leis:

A intranquilidade social ameaçava a estabilidade política do império alemão. Para combater tanto o socialismo quanto o liberalismo, Bismarck tomou algumas providências. A Lei do Seguro-Doença, fruto do programa social proposto por Otto von Bismarck, aprovada em 15 de junho de 1883, na Alemanha, é a primeira norma previdenciária do mundo.⁸⁹ A Lei decorreu de projeto desenvolvido pelo Chanceler de Ferro para substituir a limitada assistência pública vigente na Alemanha de então. Foi instituído o seguro-doença, custeado por contribuições dos empregados, empregadores e do Estado. Em 06 de julho de 1884, ainda naquele Império, foi instituído o seguro contra acidentes de trabalho, cust por contribuições dos empregadores, pelo qual se dispensava o obreiro de provar a culpa do patrão para receber a indenização decorrente resultante desse evento. Em 1889, institui-se o

¹³¹ CÂMERA, M.C.B. "William Beveridge e a Seguridade Social Britânica", **Revista de Previdência Social**, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 759.

¹³² FRANÇA. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão**. França, 26 ago. 1789.

¹³³ MEIRELLES, Mário Antônio. **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL: Aspectos Históricos da Previdência Social no Brasil**. 2010. Disponível em: <http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>. Acesso em: 16 abr. 2021

seguro invalidez-velhice custeado pelos trabalhadores, empregadores e Estado.¹³⁴

A Inglaterra continuou a avançar na promoção dos direitos sociais, dando início à terceira fase do instituto, chamada propriamente de seguridade social, quando proclamou, em 1987, o “*Workman’s Compensation Act*”, que instituiu o seguro obrigatório contra acidentes de trabalho e a responsabilidade objetiva do empregador frente a eles. O Estado, no ano de 1908, decretou o “*Old Age Pensions Act*”, que previa a concessão de pensão aos maiores de 70 (setenta) anos, independentemente da existência ou não de contribuições.¹³⁵

No ano de 1917 surgiu a primeira Constituição a tratar de direitos sociais, no Estado do México, eis que, de forma inédita, o diploma inseriu em seu texto os direitos previdenciários pertencentes aos seus cidadãos. Tão somente após a Segunda Guerra Mundial foi que os demais países reformularam suas políticas sociais, consolidando a Previdência Social no âmbito internacional.¹³⁶ Posteriormente, foram promulgados diversos instrumentos no Direito Internacional, cujo objetivo universal era concretizar os direitos sociais, como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Carta Social Europeia (1961), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

No Brasil, a primeira manifestação a respeito da seguridade adveio em 1543, com a fundação da Santa Casa de Misericórdia de Todos os Santos, edificada como hospital e também como instituição assistencial. Em 1835, foi criado o Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL), caracterizado por ser um sistema de previdência privada e mutualista, ao qual todos os funcionários do Estado

¹³⁴ HAIK, Cristiane; ZACHARIAS, Rodrigo. Uma história da seguridade social nos países industrializados, dos primórdios à globalização neoliberal. **Cadernos de Direito Actual**, São Paulo, v. 15, n. 15, p. 439-477, jun. 2021. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/649/342>. Acesso em: 15 dez. 2022.

¹³⁵ AGUIAR, Leonardo. **Direito previdenciário: curso completo**. 1ª ed. Juiz de Fora: Instituto Lydio Machado, 2017.

¹³⁶ SILVA, Divino Jose da. **Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo**. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62810/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 16 abr. 2021.

podiam se associar por meio de contribuições para o custeio de eventuais infortúnios, como a morte ou a invalidez.¹³⁷

À época da criação do MONGERAL, o Brasil estava em seu período Regencial, quando as províncias lutavam por autonomia e pela centralização do poder. Com o descontentamento da população com a forma de governo, as tensões sociais ganhavam mais espaço e, nos anos seguintes, iniciaram-se as lutas em prol de melhores condições de vida. Após a Proclamação da República (1889) algumas categorias de funcionários públicos foram beneficiadas com aposentadorias, como os do Ministério da Fazenda, da Guerra, os operários do Arsenal da Marinha da Capital, os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil e, posteriormente, os demais funcionários das estradas de ferro da República.¹³⁸

Malloy¹³⁹, Draibe¹⁴⁰ e Medeiros¹⁴¹ identificam neste período características patrimonialistas na seguridade social que podem ser vislumbradas também nos dias de hoje na previdência brasileira. Havia um favorecimento dos funcionários ligados ao governo, o que trouxe um impacto financeiro negativo aos cofres da previdência social. Embora em 1888 tenha sido publicada uma lei específica sobre direito previdenciário, apenas a Constituição Federal de 1891 trouxe em seu texto conteúdo efetivamente previdenciário, citando, inclusive, a palavra “aposentadoria”, que poderia ser concedida somente aos funcionários públicos em caso de invalidez.¹⁴²

O marco com maior relevância foi a publicação da Lei de Eloy Chaves, que marcou o início da previdência social no Brasil e determinou a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os Ferroviários. Após a Lei de Eloy Chaves,

¹³⁷ PAULO, Tuani Ayres. **DA PREVIDÊNCIA PRIVADA**: no ordenamento jurídico brasileiro. No Ordenamento Jurídico Brasileiro. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27016/da-previdencia-privada>. Acesso em: 16 abr. 2021.

¹³⁸ PAULO, Tuani Ayres. **DA PREVIDÊNCIA PRIVADA**: no ordenamento jurídico brasileiro. No Ordenamento Jurídico Brasileiro. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27016/da-previdencia-privada>. Acesso em: 16 abr. 2021.

¹³⁹ MALLOY, James. **The Politics of Social Security In Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1979.

¹⁴⁰ DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, v.4, p. 1-66, 1990. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3270/1/livro08_perspectivasdapolitica.pdf. Acesso em: 21 dez. 2022.

¹⁴¹ MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do WelfareState no Brasil**: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Texto para Discussão, n. 852, IPEA, Brasília, dez. 2001. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2058>. Acesso em: 21 dez. 2022.

¹⁴² DA SILVA, Lara Lúcia; DA COSTA, Thiago de Melo Teixeira. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 159–173, 2016. DOI: 10.21118/apgs.v1i3.4896. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4896>. Acesso em: 12 maio. 2022.

foram criadas diversas CAP's em empresas de todos os ramos de atividade, ainda que não possuíssem empregados ferroviários, instituindo o sistema de aposentadoria e pensão para os marítimos, comerciários, bancários etc.¹⁴³

As Caixas de Aposentadorias e Pensões já não funcionavam mais como seguros pagos apenas pelos funcionários, uma vez que o custeio era dividido entre empregado, empresa e consumidor, conforme afirmam Lara da Silva e Thiago da Costa¹⁴⁴:

Em relação ao financiamento das Caixas, esse era feito pelos empregados (3% dos vencimentos), pelas empresas (1% da renda bruta) e pelos consumidores (1,5% sobre o consumo dos serviços da empresa, cobrado através dos impostos sobre os preços, sendo recolhidos pela própria empresa e depositados na conta bancária de sua respectiva caixa, e recursos menores como entrada para admissão nas Caixas, multas, donativos, dentre outros. Essas contribuições eram depositadas na conta de aposentadoria e pensões da própria empresa. Isto demonstra que, tanto a parte administrativa quanto a financeira do sistema eram realizadas entre as empresas e as caixas, não havendo participação efetiva por parte do Estado na esfera previdenciária. [...]. Em virtude desta concessão ampla de benefícios, houve aumento do número de aposentadorias concedidas aos trabalhadores, representando o início de um problema financeiro entre despesas e receitas que se agravaria anos depois.

Em razão da expansão das despesas e do aumento do número de beneficiários com a instituição das CAP's, a Constituição Federal de 1934 desenvolveu o chamado custeio tripartite, ou seja, tanto o Estado, quanto os empregadores e os empregados foram obrigados a contribuir para o sistema previdenciário, exatamente como este funciona nos dias atuais. As Constituições de 1937 e 1946 não inovaram no âmbito legislativo previdenciário, contudo, durante a vigência da segunda, foi editada a Lei nº 3.807/60, chamada de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que sistematizou a previdência social e uniformizou a legislação existente à época, além de criar o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).

As aposentadorias e as pensões foram unificadas e as regras de contribuições e benefícios foram uniformizadas, contudo, os trabalhadores perderam o direito de gerir a instituição, que agora era administrada pelo Estado. Além disso, os trabalhadores rurais foram excluídos e não poderiam mais ser beneficiados pela

¹⁴³ CUTAIT NETO, Michel. **Auxílio-Doença**. 2ª ed. São Paulo: J. H. Zuno, 2009.

¹⁴⁴ DA SILVA, Lara Lúcia; DA COSTA, Thiago de Melo Teixeira. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 159–173, 2016. DOI: 10.21118/apgs.v1i3.4896. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4896>. Acesso em: 12 maio. 2022.

seguridade, isto é, a publicação da LOPS aumentou o poder regulatório do Estado sobre a sociedade.¹⁴⁵

A próxima Constituição Federal a tratar da previdência social foi a promulgada no ano de 1988 e vigente até hoje. Ela foi a primeira a instituir os três pilares da seguridade social, quais sejam: saúde, previdência social e assistência social, desenvolvendo um sistema de proteção social de caráter tridimensional.

Após a Constituição Federal de 1988, a seguridade social passou por diversas reformas, como a que ocorreu em 1990, quando o Estado unificou o INPS e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), e a de 1990, pela Lei nº 8.029, que criou o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).

3.1.1 Princípios e pilares da Seguridade Social

A seguridade social, por garantir o mínimo indispensável para a vida digna do cidadão em caso de eventuais infortúnios, é vista como um direito fundamental, inerente a todo e qualquer cidadão. Neste sentido, Ingo Wolfgang Sarlet¹⁴⁶ propôs uma conceituação jurídica para a dignidade da pessoa humana:

Temos por dignidade da pessoa humana aqualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.

Para que seja assegurado referido direito fundamental, a seguridade social possui diversos princípios, que são classificados, de acordo com Barela e Mussi¹⁴⁷, em constitucionais gerais, próprios e específicos. Os constitucionais gerais estão principalmente elencados no art. 5º da Constituição Federal e são:

a) princípio da igualdade (art. 5º, caput, da CF); b) princípio da legalidade (art. 5º, inc. II, da CF); c) princípio da solidariedade social (art. 3º, inc. I, da CF); d)

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60.

¹⁴⁷ BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito Previdenciário**. 9. ed. São Paulo: Método, 2012.

princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, inc. XXXV, da CF); e) princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, inc. LV, da CF); f) princípio do direito adquirido (art. 5º, inc. XXXVI, da CF), todos eles subordinados ao valor fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, da CF)¹⁴⁸.

Dentre os citados merecem destaque os princípios da solidariedade social e da dignidade da pessoa humana. O princípio da solidariedade é aquele criado para orientar todas as medidas instituídas pelo Estado para a promoção da seguridade, além de estabelecer o dever coletivo da sociedade de contribuir para a manutenção de tal direito fundamental.¹⁴⁹

O princípio da dignidade da pessoa humana, no âmbito da seguridade, está entrelaçado aos direitos sociais, cujo objetivo é tratar das questões de ordem coletiva, que venham a promover desigualdade e violar os direitos mais básicos de cada indivíduo, a fim de garantir que os cidadãos possuam o mínimo de qualidade de vida e dignidade¹⁵⁰.

Os específicos são: solidariedade; regra da contrapartida; e o princípio da anterioridade das contribuições sociais. O princípio da solidariedade é tratado como geral e específico, por ser o espírito norteador da seguridade social, visando tanto a proteção individual quanto a coletiva. Já a regra da contrapartida prevê que nenhum benefício poderá ser criado sem que seja estabelecida a respectiva receita de cobertura.¹⁵¹

Os principais princípios são os constitucionais próprios, que estão dispostos no art. 194 da Constituição Federal, quais sejam: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma e participação do custeio; diversidade da base de financiamento; e princípio do caráter democrático e

¹⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

¹⁴⁹ FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa; APARECIDO, Vidal Aroldo; ROSANGELA, Schmidt Javorski; APARECIDO, Rodrigues Valdinei. Princípios da Seguridade Social. **Revista Jurídica Uniandrade**, Curitiba, v. 21, n. 2, p. 251-269, set. 2013. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/index.php/juridica/article/view/148>. Acesso em: 03 maio 2022.

¹⁵⁰ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

¹⁵¹ SILVA, José Pereira da. **Renúncia de receita de contribuições sociais e a regra da contrapartida**. Orientador: Wagner Barela. 2004. 136 f. Dissertação (Mestrado) - Direito das Relações Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 2004. Disponível em: <https://fundacaoanfp.org.br/site/wp-content/uploads/2016/02/Renuncia.pdf>. Acesso em 10 mai. 2022.

descentralização da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.¹⁵²

Eles são analisados sob três enfoques: princípios que visam conceder direitos, que são aqueles contidos nos incs. I ao IV do art. 194; princípios que estabelecem deveres, que estão elencados nos incs. V e VI; e por fim, aquele inserido no inc. VII, cuja carga principiológica é de gestão¹⁵³.

O primeiro princípio, a universalidade da cobertura e do atendimento, determina que a cobertura fornecida pela seguridade deve abranger o máximo de pessoas e situações de risco possíveis. Sobre este princípio, Santos¹⁵⁴ afirma que a “universalidade do atendimento se refere aos sujeitos de direito à proteção social. Todos os que vivem no território nacional têm direito subjetivo a alguma das formas de proteção fornecida pela seguridade”.

Este princípio possui dois aspectos, um objetivo e outro subjetivo. No contexto objetivo, tem-se a universalidade da cobertura, de modo que toda situação de contingência e necessidade do cidadão deve estar amparada por um benefício assistencial, sem se esquecer da preservação da saúde do beneficiário. Já no aspecto subjetivo há a universalidade do atendimento, ou seja, todos têm uma cota de proteção, seja o cidadão rico, pobre, branco, negro, homem ou mulher.¹⁵⁵

Castro e Lazzari ensinam que:

Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social¹⁵⁶.

¹⁵² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

¹⁵³ FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa; APARECIDO, Vidal Aroldo; ROSANGELA, Schmidt Javorski; APARECIDO, Rodrigues Valdinei. Princípios da Seguridade Social. **Revista Jurídica Uniandrade**, Curitiba, v. 21, n. 2, p. 251-269, set. 2013. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/index.php/juridica/article/view/148>. Acesso em: 03 maio 2022.

¹⁵⁴ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

¹⁵⁵ BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito Previdenciário**. 9. ed. São Paulo: Método, 2012.

¹⁵⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Direito Previdenciário**. 11. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

O princípio da uniformidade e equivalência se desdobra do princípio da isonomia, eis que preceitua que o atendimento prestado deve ser igualitário, tanto para as populações urbanas quanto rurais, restando vedada quaisquer distinções entre trabalhadores, buscando corrigir o tratamento diferenciado que fora destinado, ao longo da história, aos trabalhadores do campo.¹⁵⁷

Já o princípio da seletividade e distribuição na prestação de benefícios e serviços é dirigido ao legislador, cuja função é examinar quais os riscos devem ser amparados pela seguridade. Santos¹⁵⁸ ensina que:

A seletividade é princípio voltado para o legislador, e, dificilmente, proporcionará análise no caso concreto [...]. O objetivo do sistema de proteção social não é a eliminação, mas sim a redução das desigualdades sociais e regionais, por meio da garantia dos mínimos vitais à sobrevivência com dignidade. Cabe ao legislador selecionar as contingências geradoras das necessidades que a seguridade dever cobrir. É opção política que deve levar em conta a prestação que propicie maior proteção social e, por consequência, maior bem-estar. A distributividade impõe que a escolha recaia sobre as prestações que, por sua natureza, tenham maior potencial distributivo. A distributividade nada mais é do que a justiça social, redutora das desigualdades [...]. Seletividade e distributividade impedem que a interpretação da legislação conceda ou estenda prestações de forma diversa da prevista expressamente pela legislação.

O legislador cumpriu o seu papel, elencando as contingências geradoras do amparo previdenciário ou assistencial no art. 201 da Constituição Federal: eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.¹⁵⁹

Além disso, foram publicadas diversas leis infraconstitucionais, como a de nº 8.742, de 1993 (LOAS), e a de nº 8.213, de 1991, que estabelecem os critérios e requisitos a serem cumpridos pelo indivíduo para que possa ter direito a um determinado benefício. Contudo, a lei fria não consegue se estender a todos os casos concretos e reduzir as desigualdades sociais, proporcionando o mínimo existencial a

¹⁵⁷ TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹⁵⁸ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

¹⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

todos os cidadãos, o que gera a ineficiência de um sistema estritamente legalista, sendo necessária a intervenção do Poder Judiciário para que seja realizada uma análise individual de cada caso para a aplicação da lei, em conformidade com os direitos da personalidade.

A irredutibilidade do valor dos benefícios, nas palavras de Augusto Tsutiya, “visa manter o poder aquisitivo dos segurados que recebem benefícios da Seguridade Social”¹⁶⁰. Assim, por força desse princípio, os salários-benefício devem ser atualizados com o passar dos anos, para que se mantenha o valor real e o poder de compra dos beneficiários, a fim de que o valor do benefício possa continuar garantindo a manutenção do mínimo necessário à sobrevivência com dignidade.

Vale destacar os ensinamentos de Castro e Lazzari sobre o referido princípio:

[...] equivalente ao da intangibilidade do salário dos empregados e dos vencimentos dos servidores, significa que o benefício legalmente concedido – pela Previdência Social ou pela Assistência Social – não pode ter seu valor nominal reduzido, não podendo ser objeto de desconto – salvo os determinados por lei ou ordem judicial – nem de arresto, sequestro ou penhora. Dentro da mesma ideia, o art. 201, §2º, estabelece o reajustamento periódico dos benefícios, para preservá-los, em caráter permanente, seu valor real¹⁶¹.

O princípio da equidade na participação do custeio também está relacionado ao princípio da igualdade, baseando-se na capacidade econômica dos contribuintes¹⁶², de forma que cada cidadão deve contribuir para a previdência de acordo com a sua capacidade contributiva, existindo alíquotas diferentes para cada classe de contribuinte, quanto maior a capacidade econômica maior será sua quota parte, por ser considerado esse um critério de justiça, conforme lecionam Alcio Figueiredo, Vidal Aparecido, Schmidt Rosangela e Rodrigues Aparecido¹⁶³:

Dessa feita, conclui-se que a equidade na participação do custeio da seguridade social pode ser realizada tanto pelo Estado quanto pela Sociedade Civil. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 criou diversas fontes de custeio, entretanto apenas àquelas que estiverem em iguais

¹⁶⁰ TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹⁶¹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Direito Previdenciário**. 11. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

¹⁶² FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa; APARECIDO, Vidal Aroldo; ROSANGELA, Schmidt Javorski; APARECIDO, Rodrigues Valdinei. Princípios da Seguridade Social. **Revista Jurídica Uniandrade**, Curitiba, v. 21, n. 2, p. 251-269, set. 2013. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/index.php/juridica/article/view/148>. Acesso em: 03 maio 2022.

¹⁶³ *Ibidem*.

condições contributivas é que terão de contribuir da mesma forma. As contribuições se dão na medida da capacidade de contribuição, cuja meta é garantir aos hipossuficientes contribuição equivalente à sua condição e se exige dos empregadores com maior capacidade contributiva recolhimentos sujeitos ao princípio da progressividade.

Da mesma forma, a diversidade da base de financiamento preconiza que, diferentemente de como ocorria antigamente, quando só existiam contribuições sobre os salários, o custeio da seguridade deve ser buscado de diversas fontes, “mediante contribuições sociais incidentes sobre os mais diversos fatos geradores, como folha de pagamentos, lucro líquido, concursos de prognósticos etc.”¹⁶⁴, para que a segurança e a estabilidade sejam mantidas. Por fim, o próprio nome do princípio do caráter democrático e da descentralização da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados já relata quais são suas orientações. O seu objetivo principal é resguardar a administração do sistema, assegurando a qualidade da segurança e a moralidade, contando com a participação da comunidade nos órgãos colegiados que dirigem a previdência social.¹⁶⁵

Este princípio representa a garantia dos direitos universais reivindicados ao longo de toda a história. A participação da sociedade no desenvolvimento, na formulação e na execução das políticas públicas é de suma importância para a concretização dos direitos sociais. Neste ponto, relevante destacar os dizeres do doutrinador Dirceu Pereira Siqueira¹⁶⁶:

Os direitos sociais se integram aos direitos fundamentais caracterizados pela preservação da dignidade humana, embora haja um campo de indeterminação e segundo a opção ideológica de cada Estado há um mínimo vital que liga os direitos sociais aos direitos fundamentais. Assim sendo, é possível concluir que os direitos sociais também podem ser considerados direitos fundamentais em função de sua historicidade, razão pela qual, é possível concluir que: direitos sociais são espécies do gênero direitos fundamentais.

Os direitos sociais estão elencados no art. 6º da Constituição Federal, dentre eles, os direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer,

¹⁶⁴ PAVIONE, Lucas dos Santos. **Princípios da seguridade social**. 2011. Disponível em: <https://lucaspavione.jusbrasil.com.br/artigos/121936124/principios-da-seguridade-social>. Acesso em: 14 abr. 2021.

¹⁶⁵ BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito Previdenciário**. 9. ed. São Paulo: Método, 2012.

¹⁶⁶ SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Direitos da personalidade e os direitos sociais: uma relação concreta ou poética**. Birigui: Boreal, 2016.

à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e à infância e à assistência aos desamparados.¹⁶⁷

O direito à previdência social está no rol de direitos sociais estabelecido pela Constituição Federal e configura, além disso, um direito da personalidade do ser humano, já que é extremamente necessário para a concretização da própria personalidade do indivíduo e sua consequente inserção nas relações jurídicas.

No ponto de vista de Vera Maria Ribeiro Nogueira e Denise Elvira Pires de Pires:

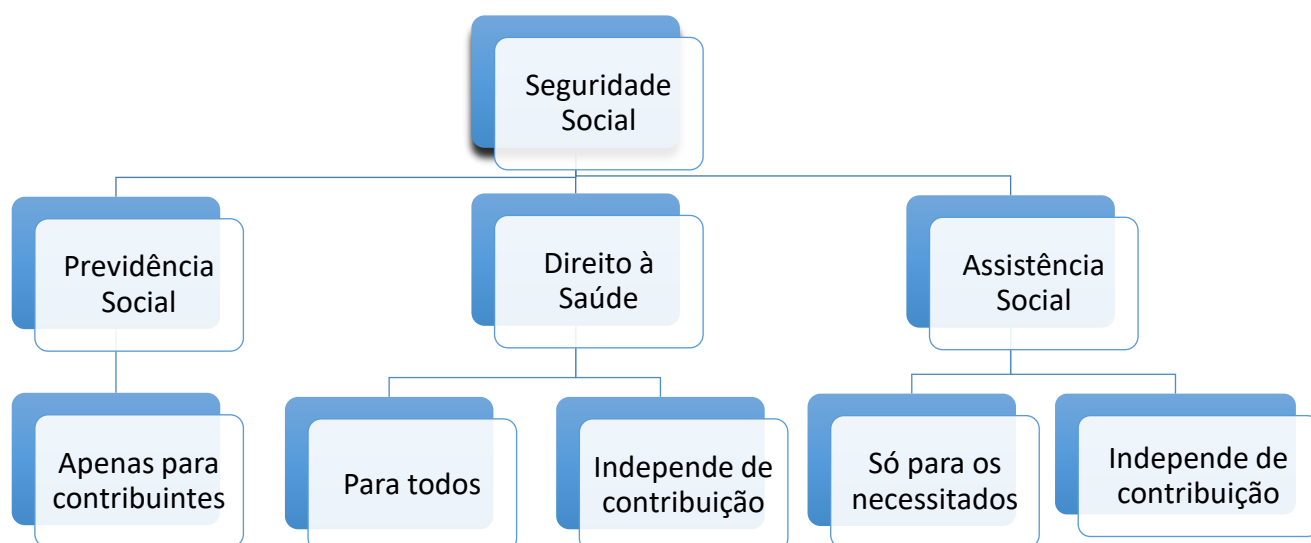
Os direitos sociais não devem ser entendidos como uma ficção jurídica, o que favorece o obscurecimento das críticas sobre sua não garantia, reduzindo seu potencial político de transformação da ordem societária. É preciso afastar-se da visão de um ideal de direito social que não se realiza no plano concreto. É preciso considerar a universalidade e a igualdade em sua expressão plena, evidenciando as formas de relações sociais estabelecidas e transitando entre o plano dos valores e da materialidade efetiva. É preciso, portanto, deslocar-se de uma perspectiva formalista e alcançar a realização cotidiana, somente possível em espaços públicos onde os interesses divergentes são traduzidos, democraticamente, em consensos relativos que devem ser objetivados em práticas concretas.¹⁶⁸

No plano dos direitos do ser humano, a dignidade humana está em primeiro lugar, prevista, inclusive, no art. 1º, inc. III da Constituição Federal. Por esse motivo, o princípio da dignidade da pessoa humana é considerado a fonte de todos os demais princípios, já que o objetivo fundamental da seguridade social e, conseqüentemente, de todos os seus princípios, é proporcionar o mínimo para que o cidadão tenha uma vida digna, exatamente com a finalidade de conceder dignidade para a vida social.

Como bem observado anteriormente, a seguridade social possui três pilares, são eles: saúde, assistência social e previdência social. Observa-se três diferentes relações jurídicas, a primeira, de assistência à saúde; a segunda, de previdência social; e, a terceira, de assistência social. O quadro ilustrativo sintetiza as principais características de cada pilar, que serão delineadas a seguir:

¹⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

¹⁶⁸ NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; PIRES, Denise Elvira Pires de. Direito à saúde: um convite à reflexão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, p. 753-760, 2004.

Figura 12 - Fluxograma da Seguridade Social e três seus pilares

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro pilar é assegurado no art. 196 da Constituição Federal, o qual dispõe que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença” e de “outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”¹⁶⁹.

De plano, observa-se que a Constituição não exige a prévia contribuição para que a saúde seja oferecida como contraprestação pelo Estado, tampouco necessita o cidadão demonstrar sua hipossuficiência ou condição de miserabilidade. Isso porque os princípios que regem este pilar são a universalidade e a uniformidade e equivalência, de modo que a saúde deve atingir a totalidade da população brasileira ou estrangeira de forma igualitária, sem distinção de raça, cor, gênero, sexo ou nacionalidade.¹⁷⁰

Por este motivo, o direito à saúde não pode estar atrelado a qualquer comprovação de necessidade do cidadão, ou a contribuições prévias, muito menos à existência de um plano privado. Os três entes federados são solidariamente

¹⁶⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

¹⁷⁰ MELO, Lais. **Sistema de Seguridade Social**: como funciona? 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sistema-de-seguridade-social/#:~:text=Os%20tr%C3%AAs%20pilares%20da%20seguridade,Assist%C3%A2ncia%20Social%20e%20a%20Previd%C3%A2ncia>. Acesso em: 16 abr. 2021.

responsáveis por garantir a saúde a todos os cidadãos enquanto um direito da personalidade, intrínseco à vida digna e, embora não seja o objeto prioritário da previdência social, ela é, muitas vezes, promovida por meio dos outros pilares da seguridade social, quais sejam: a assistência e a previdência social.

Vera Maria Ribeiro Nogueira e Denise Elvira Pires de Pires destacam que:

No plano social, o direito à saúde pode ser avaliado em duas vertentes: na primeira, as exigências aos indivíduos face às necessidades coletivas, que é o que os obriga a submeterem-se às normas jurídicas, como à vacinação, ao tratamento, ao isolamento em casos de algumas doenças infectocontagiosas, à destruição de produtos impróprios para o consumo, ao controle do meio ambiente e do ambiente de trabalho; e, a segunda, diz respeito à garantia da oferta de cuidados da saúde a todos que deles necessitam, o que corresponde ao ideal de igualdade, e que, por sua vez, se submete ao pleno desenvolvimento do Estado democrático de direito.¹⁷¹

A assistência social, por sua vez, é uma política pública instituída pelo art. 203 da Constituição Federal e disciplinada pela Lei nº 8.742/93, chamada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Ela é concretizada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e organizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), presente em todo o Brasil.¹⁷²

Embora a Constituição Federal tenha instituído a Assistência Social no Brasil enquanto um dever do Estado, ela sempre esteve em posição secundária em relação às outras políticas sociais existentes. Isso porque, no Brasil, o modelo de proteção social é estruturado com base nas relações de trabalho, deixando a assistência social como acessória na estrutura de intervenção estatal na área social¹⁷³.

Independentemente da sua colocação secundária dentre as políticas públicas sociais, a Assistência Social é, e sempre foi, um dos mais importantes mecanismos de intermediação da comunicação entre a sociedade e o Estado para com as classes mais pobres, “tratados a partir de uma visão liberal como necessitados e interpelados através de mecanismos clientelistas e de benemerência”.¹⁷⁴

¹⁷¹ NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; PIRES, Denise Elvira Pires de. Direito à saúde: um convite à reflexão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, p. 753-760, 2004.

¹⁷² GOVERNO FEDERAL. **Assistência Social**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social>. Acesso em: 09 nov. 2021.

¹⁷³ FLEURY, Sônia. 1991. **Assistência na previdência social**: uma política marginal. In Os direitos (dos desassistidos) sociais. Sposati, A., Falcão, M. & Fleury, S. (orgs). 2ª. Ed. São Paulo: Cortez.

¹⁷⁴ SOUZA, Fátima de Oliveira; LOBATO, Lenaura Vasconcelos Costa; REGO, Ariane Paiva. As percepções dos beneficiários do BPC sobre o SUAS: a importância da proteção social básica na inclusão social dos beneficiários. **Uniaheu**, Belford Roxo, v. 8, n. 20, p. 84-94, set/dez. 2015.

Diferentemente da Previdência Social, a Assistência é garantida a todos os cidadãos que dela necessitar e não depende de uma contribuição prévia à seguridade social. Sobre o tema, o autor Miguel Horvath Junior afirma que é a política de “seguridade social não contributiva que provê os mínimos sociais. É realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas”¹⁷⁵.

Seu objetivo principal é garantir a proteção social de toda a população brasileira em situação de desigualdade, seja por meio de benefícios concedidos à parcela da sociedade que cumpra determinados requisitos ou por programas e projetos assistenciais, justamente para assegurar que o cidadão não fique desamparado em uma situação inesperada que comprometa a sua capacidade de acesso aos direitos sociais.

Naiane Louback da Silva disserta sobre a Assistência Social:

A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) inaugurou no país uma nova maneira de ver a pobreza, os deficientes e os idosos. Eles deixam de ser alvo exclusivo de caridade, voluntarismo, paternalismo e clientelismo políticos para tornar-se dever do Estado. Embora já houvesse algumas ações estatais fragmentadas, é nesse momento que eles passam a ser matéria de políticas públicas. Evidentemente a publicação de uma lei não garante a ruptura com os antigos modelos. Contudo, sua previsão legal foi fundamental para o reconhecimento de que a situação de vulnerabilidade pessoal e social não são frutos da incompetência individual ou do azar, mas consequência da dinâmica da sociedade¹⁷⁶.

Os objetivos específicos estão previstos no art. 2º da Lei nº 8.742 de 1993 e são: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família¹⁷⁷.

¹⁷⁵ HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 7ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

¹⁷⁶ SILVA, Naiane Louback da. A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, p. 555-575, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/MyhVmjqjMfVx77VsYXLddGM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2022.

¹⁷⁷ BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 07 dez. 1993.

O Governo Federal criou uma extensa rede de unidades públicas para promover o objetivo da Assistência Social e atender a minorias e grupos vulneráveis, como crianças, adolescentes, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, índios, entre outros.

As unidades da Assistência Social compreendem os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS); os Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centro POP); os Centros-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência e suas Famílias; e as unidades de acolhimento, como casa lar, abrigo institucional, residência inclusiva e casa de passagem¹⁷⁸.

Aldaíza Sposati defende a assistência social:

Defendo a assistência social, pelo disposto na CF-88, como política de seguridade social, portanto, política de proteção social a riscos e vulnerabilidades sociais que se objetivam em prover determinadas necessidades sociais e afiançar determinadas seguranças sociais. Desta feita, a assistência social não é “mãe dos pobres” e, muito menos, mãe de “pobres envergonhados”. Caso me fosse possível, diria até que essa versão agride o disposto constitucional, raiando as beiras de uma inconstitucionalidade. A identidade atribuída de forma conservadora e moralista à assistência social, no interior do Estado, nega ao cidadão seus direitos. A assistência social como ação de Estado precisa atingir o pleno estatuto político programático de política social empenhada em obter resultados efetivos e duradouros para uma proteção social ao cidadão e à sua família. Parte do imaginário social entende que o tempo de exercício da função pública “assistência social” deva ser curto, de urgência, isto é, capaz de amenizar o grau de sofrimento, mas não de alcançar a responsabilidade em responder a um direito de cidadania, produzindo com sua ação resultados mais duradouros. A eficiência da ação da assistência social é comumente referida ao emergencial¹⁷⁹.

Além dos objetivos, a Lei nº 8.742 de 1993 estipulou em seu art. 4º os princípios pelos quais a Assistência Social será regida. O primeiro deles é a supremacia dos valores sociais sobre a ordem econômica, de forma que as necessidades sociais da população devem prevalecer diante da rentabilidade econômica¹⁸⁰.

O segundo princípio é o da universalização dos direitos sociais, para o fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas.

¹⁷⁸ GOVERNO FEDERAL. **Assistência Social**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social>. Acesso em: 09 nov. 2021.

¹⁷⁹ SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual à direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [s. l], v. 10, n. 1, p. 435-458, jul. 2007. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218>. Acesso em: 27 dez. 2022.

¹⁸⁰ BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 07 dez. 1993.

Enquanto o inc. III elenca o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando qualquer comprovação vexatória de necessidade, para que o Estado não crie barreiras intransponíveis para a obtenção de um determinado benefício.¹⁸¹

Apesar da assistência ser prestada somente aos cidadãos que cumpram os requisitos dispostos em lei, o quarto princípio é o da igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais.

É um dever do Estado divulgar amplamente os benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como os recursos oferecidos pelo Poder Público e os critérios para sua concessão, para que a sociedade obtenha conhecimento e possa requerer o seu direito. De modo geral, a função da assistência social é prestar auxílio a quem precisar, independentemente de o cidadão ter ou não contribuído para a seguridade social, representando um instrumento de transformação social, e não meramente assistencialista, cujos objetivos estão enumerados no artigo supracitado, quais sejam:

Proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei; a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza¹⁸².

A proteção social exercida por este pilar da seguridade é dirigida justamente aos sujeitos mais frágeis das relações sociais, que são as minorias e os grupos vulneráveis, como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Neste ponto, para que a inclusão social seja preponderante e eficiente, vale destacar a diferença terminológica entre os termos “minorias” e “grupos vulneráveis”,

¹⁸¹ BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 07 dez. 1993.

¹⁸² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

perfeitamente explicada por Dirceu Pereira Siqueira e Lorena Roberta Barbosa Castro¹⁸³:

Grupos vulneráveis: não há uma identidade, um traço em comum entre os indivíduos como fator que os atraem; são grupos compostos pela sociedade de uma maneira geral. A exemplo, consumidores, litigantes, sindicatos, deficientes, o acusado penal. Compreende-se que são indivíduos suscetíveis de ser feridos, ofendidos ou atacados.

Minorias: traço cultural comum presente em todos os indivíduos, originando grupos específicos, são sujeitos ligados entre si, daí a denominação “minorias” [como especificação]. Entretanto, nem sempre diz respeito a um grupo que possui o menor número de pessoas, pelo contrário, por vezes são numerosos. A exemplo, indígenas, homossexuais, negros, crianças, idosos.

Cumprir à assistência social analisar em cada região a capacidade protetiva do Estado exercida em prol, principalmente, dos grupos vulneráveis e das minorias, e se as ameaças aos direitos da personalidade estão sendo repelidas e os danos prevenidos. É tarefa das entidades administrativas desenvolver projetos sociais voltados para as peculiaridades locais de cada região, a fim de suprir a carência das respectivas comunidades.

Além de desenvolver e executar os programas assistenciais, incumbe ao órgão governamental competente promover o acesso às políticas sociais, garantindo que a comunidade carente a ser atendida tenha conhecimento acerca dos programas vigentes para que possa buscá-los. Apenas dessa forma é que os direitos da personalidade desses grupos, como a saúde, a alimentação e a vida digna, serão promovidos.

Importante frisar que a Lei nº 8.742 de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, disciplina em seu art. 4º os princípios deste pilar e, no art. 5º, as diretrizes, que são voltadas ao respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, sendo vedada a imposição da assistência a qualquer pessoa, por ser prestada de acordo com a vontade do necessitado, quando suas condições pessoais cumprirem os parâmetros legais. Nos moldes dos princípios da assistência social, também é proibida a comprovação vexatória da necessidade de concessão de um benefício.

¹⁸³ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CASTRO, Lorena Roberta Barbosa. Minorias e grupos vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Bebedouro, v. 5, n. 1, p.105-122, set/dez. 2017.

Pode-se concluir que o pilar da assistência social é o instituto que melhor atende ao objetivo da seguridade social, qual seja: reduzir as desigualdades sociais e regionais, combatendo a pobreza e criando programas que visem atender às contingências violadoras dos direitos do ser humano e universalizar os direitos sociais.

O último pilar é o da previdência social, cuja previsão se encontra em diversas disposições da Constituição Federal, dentre elas, vale ressaltar os arts. 6º, 193 a 195 e 201 a 204, além das Leis nº 8.212, de 1991, e nº 8.213, de 1991. São regimes públicos o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e os regimes previdenciários próprios dos servidores civis e militares. Na presente pesquisa será analisado somente o RGPS, por se tratar de regime submetido à organização administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e que engloba os maiores casos de divergência entre decisões administrativas e judiciais.

A previdência social nada mais é do que um seguro social, elaborado por um sistema que busca garantir a sustentabilidade de seus contribuintes, transferindo as contribuições atuais para aqueles que contribuíram no passado e, após perderem a capacidade para o exercício do trabalho, cumprirem os requisitos para auferir determinada renda, seja por meio de aposentadoria, pensão ou auxílio:

A previdência social é um seguro social, mediante contribuições previdenciárias, com a finalidade de prover subsistência ao trabalhador, em caso de perda de sua capacidade laborativa por motivo de doença, acidente de trabalho, maternidade, reclusão, morte e velhice. Quem administra o sistema da previdência social é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia do Governo Federal do Brasil que recebe as contribuições para a manutenção do Regime Geral da Previdência e é o responsável pelo pagamento dos benefícios previstos pela Previdência Social. O INSS está subordinado ao Ministério da Previdência Social. O regime geral de Previdência Social caracteriza-se, principalmente, pela filiação obrigatória e pelo caráter contributivo. Desse modo, só terão direito à percepção das prestações previdenciárias as pessoas que se filiarem ao regime e que contribuírem para esse sistema. Os beneficiários do regime geral da previdência social são classificados em segurados e dependentes. Os segurados dividem-se em obrigatórios e facultativos.¹⁸⁴

As contingências que possuem cobertura previdenciária estão descritas no art. 201 da Constituição Federal, são elas: a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; a proteção à maternidade, especialmente à gestante; a proteção ao trabalhador em situação de

¹⁸⁴ CAPESESP. **Educação Previdenciária**. 2014. Disponível em: <https://www.capesesp.com.br/web/pep/previdencia-no-brasil>. Acesso em: 02 mar. 2021.

desemprego involuntário; o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou ao companheiro e dependentes¹⁸⁵.

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, as exigências impostas até então às aposentadorias e pensões foram alteradas substancialmente, contudo, a normatização infraconstitucional da Reforma da Previdência depende de leis ordinárias e complementares, que ainda não foram editadas, em razão disso, as normas previdenciárias que não conflitam com a Reforma continuam sendo aplicadas para suprir as lacunas deixadas.

A característica que diferencia a previdência social dos demais subsistemas da seguridade está no seu caráter contributivo. Só será segurado da previdência e terá direito aos benefícios por ela concedidos aquele que contribuir para o seu fundo e cumprir os requisitos legais para a obtenção da cobertura correspondente à contingência-necessidade que lhe aflige. Além do mais, a filiação à previdência é obrigatória para que todos tenham cobertura previdenciária e, também, para que todos contribuam para o seu custeio¹⁸⁶.

Sobre o tema, Silva ressalta que:

A Previdência Social são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, possibilitando melhoria das condições de vida dos mais fracos, com direitos que tendem a realizar a igualdade de situações sociais totalmente desiguais, sendo que estes direitos estão enunciados nas normas constitucionais. Simplificando o entendimento, a Previdência Social é um seguro que garante a renda do contribuinte e de sua família, em casos de doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. A Contribuição feita pelo trabalhador gera vários benefícios que, juntos, garantem tranquilidade, quanto ao presente e em relação ao futuro, um rendimento seguro. Para ter esse direito ao benefício, é necessário se inscrever e contribuir todos os meses. Portanto, os direitos se ligam ao direito de igualdade. A Previdência Social serve para substituir a renda do segurado-contribuinte, quando da perda de sua capacidade de trabalho. Isto ocorre quando o trabalhador é atingido por um dos chamados riscos sociais: doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário. Além destes, há também a maternidade e a reclusão.¹⁸⁷

Este instituto possui seus princípios exclusivos, que definem os padrões teleológicos do sistema, para que se possa obter a melhor resposta das normas impostas pelo legislador. O primeiro deles é o princípio da filiação obrigatória, que,

¹⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

¹⁸⁶ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

¹⁸⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

conforme já elencado, determina que aqueles enumerados enquanto contribuintes obrigatórios não poderão optar por aderir à previdência. Este grupo será segurado independentemente de sua vontade, já que a previdência adota o regime de repartição simples, que funciona como um 'pacto entre gerações', pelo qual o que se arrecada com as contribuições é imediatamente gasto com o pagamento dos benefícios concedidos àqueles que já contribuíram e se encontram em estado de necessidade¹⁸⁸.

Vilian Bollmann traduz o princípio da filiação obrigatória enquanto:

Filiação obrigatória, pelo qual se a pessoa estiver realizando atividade prevista em lei como abrangida pelo Regime de Previdência, então ela será segurada, independentemente de sua vontade; isso serve de garantia de que o Seguro Social alcançará a todos e não apenas os que voluntariamente contribuírem para o sistema, já que este depende da formação de um lastro contributivo que mantenha o equilíbrio atuarial e este montante tem que ser exigido, ainda que de forma impositiva¹⁸⁹.

O segundo princípio é o do caráter contributivo, que diferencia a assistência social, que não exige contribuição para a fruição de seus benefícios, da previdência, que exige prévia contribuição para a concessão de suas prestações, isto é, conforme já explicado, só será abrangido pela previdência quem contribuir para sua manutenção, porém, em alguns casos, a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição é de outrem, como na hipótese do trabalhador empregado, cuja contribuição é paga pelo seu empregador¹⁹⁰.

No que tange às despesas da previdência, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial determina que antes de um benefício previdenciário ser criado deve ser desenvolvida a sua correspondente fonte de custeio, para que as receitas e despesas permaneçam equilibradas e o sistema sobreviva. Desta forma, o equilíbrio financeiro ocorre quando o valor pago em benefícios não ultrapassa a quantia auferida com as contribuições, e o atuarial ocorre quando as contribuições pagas por um cidadão são suficientes para o pagamento de seus benefícios.¹⁹¹ Por outro lado, o princípio da garantia do benefício mínimo estabelece que todos os benefícios terão o valor mínimo

¹⁸⁸ RODRIGUES, Flávio Martins. **Fundos de Pensão de Servidores Públicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

¹⁸⁹ BOLLMANN, Vilian. Princípios constitucionais da previdência social. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 1, n. 1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em: www.univali.br/direitopolitica. Acesso em: 16 out. 2022.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

de um salário mínimo para garantir as necessidades básicas do ser humano, exceto o auxílio-acidente e o salário-família, que não substituem o salário percebido pelo trabalho, podendo apenas cumular com o salário laboral.¹⁹²

O princípio da correção monetária do salário de contribuição preconiza que as contribuições recolhidas pelo trabalhador devem ser atualizadas antes da efetuação do cálculo do salário benefício, “para evitar perdas inflacionárias que gerem distorções no momento de concessão do benefício previdenciário”¹⁹³. Seguindo o mesmo objetivo, o princípio da preservação do valor real dos benefícios ordena que os salários-benefício devem ser reajustados anualmente, seja pela correção do próprio salário mínimo ou pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), para garantir o poder de compra do contribuinte.¹⁹⁴

Já o princípio da indisponibilidade dos direitos dos beneficiários determina que os benefícios previdenciários possuem caráter alimentar, sendo inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis, não podendo sofrer penhora ou sequestro, salvo exceções, a fim de garantir a segurança jurídica do direito alcançado pelo trabalhador.¹⁹⁵

As prestações previdenciárias fornecidas pela autarquia para garantir a manutenção da vida de seus beneficiários estão elencadas no art. 18 da Lei nº 8.213/91. Os benefícios por incapacidade são o auxílio-doença, a aposentadoria por incapacidade permanente e o auxílio-acidente. Já os benefícios concedidos à família são a pensão por morte, o auxílio-reclusão, o salário-maternidade e o salário-família.

O número de benefícios previdenciários criados pelo governo cresceu muito com o passar dos anos, mas a impressão de que a seguridade social está abrangendo mais pessoas e promovendo, cada vez mais, os direitos sociais, é errônea. Houve diversos mecanismos de racionamento que retiraram do rol de beneficiários dos benefícios instituídos vários segmentos sociais. Como exemplo, vale citar os trabalhadores rurais, que não eram beneficiados pela seguridade por pura motivação

¹⁹² BOLLMANN, Vilian. Princípios constitucionais da previdência social. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 1, n. 1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em 12 mai. 2022.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ RODRIGUES, Flávio Martins. **Fundos de Pensão de Servidores Públicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

política, que via na independência dos trabalhadores rurais uma ameaça ao sistema de governo¹⁹⁶.

As medidas contencionistas da receita e as políticas autoritárias durante toda a história da seguridade social não conseguiram abranger as classes mais baixas no sistema, aumentando as desigualdades sociais¹⁹⁷. Até os dias de hoje, várias categorias continuam excluídas e são obrigadas a migrar para as políticas públicas assistenciais, como aqueles que não fazem parte do mercado formal de trabalho ou não conseguem contribuir para a previdência com o salário recebido.

O Estado sempre viu os recursos destinados à Seguridade Social como um “caixa extra”. Em diversos momentos da história do Brasil o governo simplesmente descumpriu as leis orçamentárias e desviou os recursos da previdência para outros setores que apresentavam rombos fiscais totalmente divergentes das políticas sociais, como bem elencam Luís Antônio Sleimann Bertussi e César Oviedo Tejada¹⁹⁸:

A utilização das reservas previdenciárias para financiamento de obras públicas e o não-recolhimento, durante décadas inteiras, da contribuição previdenciária patronal são fatores que contribuíram para o aumento do passivo. Em diversos casos, ao invés de recolher a contribuição patronal ao RPPS, o ente federado optou por assumir a folha de inativos com receita tributária, gerando, com isso, grande redução na receita previdenciária, pois em vários casos financiava benefícios de pensão.

A promoção do bem-estar é dever do Estado, que, em parceria com os setores privados, pode e deve construir um sistema mais igualitário e sustentável para a seguridade social, voltado para a promoção dos direitos da personalidade dos beneficiários e a garantia do mínimo necessário à vida digna. Deste modo, conclui-se que a assistência social e a previdência social se diferenciam principalmente em razão do princípio do caráter contributivo da última, enquanto a primeira não exige contribuição prévia para a concessão de um benefício assistencial, bastando o preenchimento dos requisitos estipulados em lei. No entanto, ambas possuem programas de amparo em caso de contingência-necessidade, que buscam efetivar os

¹⁹⁶ DA SILVA, Lara Lúcia; DA COSTA, Thiago de Melo Teixeira. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 159–173, 2016. DOI: 10.21118/apgs.v1i3.4896. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4896>. Acesso em: 12 maio. 2022.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ BERTUSSI, Luís Antônio Sleimann; TEJADA, César Oviedo. Conceito, estrutura e evolução da Previdência Social no Brasil. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo - RS, v. 11, n. 20, maio, 2003.

direitos da personalidade dos seus respectivos beneficiários, que são analisados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, por esse motivo, ambos serão debatidos na presente pesquisa, trazendo as controvérsias relacionadas aos direitos dos assistidos da assistência social e dos contribuintes da previdência social, que serão elencados no decorrer da pesquisa enquanto “beneficiários da seguridade social”.

3.1.2 A importância da Seguridade Social para a promoção dos direitos da personalidade

O Estado Democrático de Direito tem como escopo a proteção dos direitos humanos fundamentais da primeira, segunda e terceira dimensões, que representam, respectivamente, os direitos individuais, sociais e difusos. Em razão disso, é dever do Estado construir uma sociedade livre, igualitária e fraterna, de forma a corrigir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem-estar e a justiça social.¹⁹⁹

Os direitos sociais surgiram durante a Revolução Industrial, ocorrida na Europa, nos séculos XVIII e XIX, em razão da exploração do trabalho de forma análoga à escravidão. Na época, a classe operária era submetida diariamente a horas exaustivas de trabalho, em troca de um salário baixíssimo, já que não existiam leis trabalhistas, tampouco proteção aos operários.²⁰⁰

Os trabalhadores, então, passaram a exigir maior proteção do Estado e a concessão das necessidades mais primárias, como saúde, alimentação, segurança diante de doenças, da velhice, entre outros. A partir de tais reivindicações, os países passaram a se preocupar com os aspectos sociais dos seus povos, instituindo em suas constituições a proteção aos direitos sociais.²⁰¹

Vidal Serrano Nunes Júnior afirma que:

O surgimento dos direitos sociais, como se vê, está atrelado, de um lado, ao capitalismo industrial embrionário, que, organizado com base em uma economia de mercado liberta de amarras jurídicas, produziu relações

¹⁹⁹ NARCISO, Bruno; MARTINS, Adalberto. A importância dos direitos trabalhistas e previdenciários na promoção do bem-estar social. **Revista Brasileira de Previdência**, [S.l.], v. 12, n. 2, p. e5746, jul. 2021. ISSN 2317-0158. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/previdencia/article/view/5746>>. Acesso em: 04 jul. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/rbp.v12i2.5746>.

²⁰⁰ TELLES, Vera da Silva. DIREITOS SOCIAIS: AFINAL DO QUE SE TRATA? **Revista USP**, [S. l.], n. 37, p. 34-45, 1998. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i37p34-45. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27023>. Acesso em: 12 maio. 2022.

²⁰¹ *Ibidem*.

trabalhistas tirânicas, marcadas por um intenso processo de violação à dignidade do operariado; e, de outro, pelos movimentos de resistência e de afirmação de direitos, que se contrapuseram ao quadro de opressão configurado. Realmente, a concentração operária, a situação de submissão a que estavam sujeitos e a ausência de cláusulas legais que impedissem arbitrariedades patronais acabaram por ensejar fortes movimentos de resistência que culminaram no reconhecimento dos direitos sociais. Como se vê, os direitos sociais nasceram de uma aspiração de alforria da classe operária, em um cenário marcado por abusos nas relações constituídas sobre as duas pilstras que sustentavam a ordem jurídica de então: a propriedade privada e a autonomia da vontade²⁰².

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 elenca em seu art. 6º os direitos sociais como um dever de garantia do Estado, para que a sociedade se perpetue ao longo do tempo em paz e harmonicamente. São eles: 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 e a assistência aos desamparados.²⁰³

Tais direitos definem a essência daquilo que o governo se compromete a garantir ao seu povo. O parágrafo único do mesmo artigo ainda elenca que “todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda”.²⁰⁴

Gerardo Pisarello²⁰⁵, discorrendo sobre o tema, aponta a relevância jurídica e a complexidade estrutural dos direitos da personalidade:

Cualquier definición de derechos sociales depende del elemento que se tome como caracterizante. Por ejemplo, existen ciertos derechos sociales, como el derecho de huelga o la libertad sindical, que presentan una configuración propia de los derechos de libertad, a pesar de haber sido positivados como derechos sociales. Su satisfacción se obtiene antes por una abstención que por una intervención de los poderes públicos y privados, y en realidad podrían considerarse como derechos de libertad de ejercicio colectivo. En el caso de los derechos sociales, su relevancia jurídica y su complejidad estructural aparecen con mayor claridad si se los considera como derechos a prestaciones de bienes o servicios, principalmente frente al Estado, tendentes a satisfacer las necesidades básicas que permitan a los individuos

²⁰² NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Direitos sociais. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. **São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/54/edicao-1/direitos-sociais>. Acesso em 17 mar. 2023.

²⁰³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, México, v. 92, n. 1, p. 439-456, jan. 1998. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3546>. Acesso em: 09 mar. 2023.

desarrollar sus propios planes de vida. Esta dimensión prestacional resalta el carácter económico de los derechos sociales, cuya satisfacción exige una transferencia de recursos de los sectores más ricos a los más pobres y, por lo tanto, genera fuertes reticencias en aquellos cuando se pretende garantizarlos jurídicamente²⁰⁶.

Em primeiro lugar, devemos fixar que os direitos sociais se integram aos chamados direitos fundamentais. Afigura-se estreme de dúvidas que o objetivo de promover a adequada qualidade de vida a todos, colocando o ser humano “a salvo” da necessidade, promove uma “fundamentalização” dos direitos sociais, uma vez que não se pode pensar em exercício de liberdades, de preservação da dignidade humana, enfim, de direitos intrínsecos ao ser humano, sem que um “mínimo vital” esteja garantido caudatariamente à própria vida em sociedade²⁰⁷.

A seguridade social é um direito social composto pela saúde, a previdência social e a assistência social, nos termos do art. 194 da Constituição Federal, que foi cuidadosa e previu um orçamento específico para cada pilar, bem como fontes de custeio próprias, estruturas de funcionamento independentes entre si e leis regulamentadoras para cada componente.

A ideia de seguro social traz consigo a noção de custeio, de forma que só será protegido pelo seguro aquele que pagar um prêmio à empresa seguradora. O objeto dessa relação jurídica é o risco, previsto e taxado em Lei, ou seja, ocorrendo um evento futuro que acarrete um dano ao segurado, a seguradora suportará tal dano, seja de forma integral ou parcial.

²⁰⁶ Qualquer definição de direitos sociais depende do elemento que é tomado como caracterizante. Por exemplo, existem certos direitos sociais, como o direito de greve ou a liberdade sindical, que apresentam uma configuração típica de direitos de liberdade, apesar de terem sido aprovados positivamente como direitos sociais. Sua satisfação é obtida antes por uma abstenção do que por uma intervenção dos poderes públicos e privados, e na realidade poderiam ser considerados como direitos de liberdade de exercício coletivo.

No caso dos direitos sociais, sua relevância jurídica e complexidade estrutural aparecem com mais clareza se forem considerados como direitos de provisão de bens ou serviços, principalmente perante o Estado, voltados para a satisfação das necessidades básicas que permitem o desenvolvimento dos indivíduos suas vidas, seus próprios planos de vida. Essa dimensão do benefício destaca a natureza econômica dos direitos sociais, cuja satisfação exige transferência de recursos dos setores mais ricos para os mais pobres e, portanto, gera forte relutância naqueles quando se pretende garanti-los legalmente.

²⁰⁷ NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Direitos sociais. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. **São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/54/edicao-1/direitos-sociais>. Acesso em 17 mar. 2023.

Diferentemente do seguro social, a seguridade social tem por objeto a necessidade social, logo, o benefício entregue ao cidadão não tem natureza indenizatória, já que a sua finalidade é prover o mínimo essencial para a sobrevivência do ser humano com dignidade²⁰⁸. Além disso, a relação só se forma após a ocorrência do evento, seja em razão da idade do beneficiário, da maternidade, da prisão, do adoecimento, entre outros.

Sobre a ideia de seguro social e seguridade social, Ivanete Boschetti²⁰⁹ dispõe que:

Seguridade social pode garantir mais, ou menos, acesso a direitos, quanto mais se desvencilhar da lógica do seguro e quanto mais assumir a lógica social. De todo modo, ambas são profundamente dependentes da organização social do trabalho. Nos países em que as duas lógicas convivem no âmbito da seguridade social, elas estabelecem entre si uma relação que venho designando como sendo de atração e rejeição. É a ausência de uma dessas lógicas que leva à necessidade e à instauração da outra lógica. Por exemplo, aqueles trabalhadores que não estão inseridos no mercado de trabalho, que não têm acesso ao seguro, ou à previdência social, acabam caindo em uma situação de ausência dos direitos derivados do trabalho. Muitos deles, por não terem contribuído para a seguridade social, chegam aos 65 anos (essa idade varia de país para país) e não têm direito à aposentadoria. A exigência da lógica do seguro e a impossibilidade de sua manutenção para todos os trabalhadores, sobretudo para os desempregados, empurram esse trabalhador para demandar a outra lógica, a lógica social, do direito não contributivo. Assim, aqueles que não contribuem, que não estão inseridos em uma relação de trabalho estável e que não têm direito ao benefício contributivo, tornam-se potenciais demandantes da lógica social, do benefício não contributivo.

No caso da aposentadoria por invalidez, por exemplo, a partir da constatação da doença que afligiu o contribuinte, ele se tornará incapaz de trabalhar e não perceberá mais sua remuneração, gerando a consequência-necessidade que lhe dará direito à aposentadoria por invalidez, de forma a evitar que um dano efetivo seja causado ao cidadão.

Nota-se que o fundamento basilar da seguridade social é a solidariedade, na medida em que o seu objetivo é prover o mínimo necessário para a sobrevivência com dignidade, garantindo o bem-estar e a redução das desigualdades, da seguinte forma: todos serão protegidos pela seguridade social, logo, sendo o necessitado um contribuinte da previdência, ele será beneficiado com um benefício previdenciário, já

²⁰⁸ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

²⁰⁹ BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?** 2010.

na hipótese de o cidadão não ser um segurado, mas preencher os requisitos legais, ele terá direito à assistência social. Em apartada síntese, o acesso da sociedade à saúde e à assistência social independe de prévia contribuição, enquanto o acesso à previdência social depende do recolhimento prévio, em razão do seu caráter contributivo.

O art. 195 da Constituição Federal assegura que a seguridade social será custeada por toda a sociedade, por meio das contribuições provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por meio de verbas particulares, advindas do empregador na forma estipulada em lei; do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição; das alíquotas incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos; ou ainda do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.²¹⁰

A obrigação de custear a seguridade social é estendida a todos os integrantes da sociedade, justamente por ser dever de todos os brasileiros, em conjunto com os entes da federação, lutar pela redução das enraizadas desigualdades sociais existentes no país, para que a nação brasileira se torne cada dia mais justa e solidária, até que todos possuam condições de vida digna, consagrando os direitos da personalidade e o fundamento basilar da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana.

Não há como negar que os direitos da personalidade são espécies de direitos humanos, razão pela qual podemos afirmar que todo direito da personalidade é um direito humano, pois inerente à pessoa. Todavia, nem todo direito humano é um direito da personalidade, pois no rol dos direitos humanos há os direitos políticos, os direitos sociais e os direitos metaindividuais²¹¹.

Destaca-se que personalidade não é um direito em si, mas um conjunto de atributos e características da pessoa humana que determinam a individualidade pessoal e social de alguém. Carlos Alberto Bittar conceitua direitos da personalidade como:

²¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

²¹¹ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Os direitos de personalidade na perspectiva dos direitos humanos e do direito constitucional do trabalho. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 7, n. 2, p. 342-354, 2006.

Os direitos reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade, previstos no ordenamento jurídico exatamente para a defesa de valores inatos no homem, como a vida, a higidez física, a intimidade, a honra, a intelectualidade e outros tantos²¹².

Para Francisco Amaral, “direitos da personalidade são direitos subjetivos que têm por objeto os bens e valores essenciais da pessoa, no seu aspecto físico, moral e intelectual”²¹³. Já Gagliano e Pomplona preceituam que direitos de personalidade são aqueles que têm por objeto atributos físicos, psíquicos e morais da pessoa em si e suas projeções sociais. A ideia, segundo esses autores, é criar uma “esfera extrapatrimonial do indivíduo”²¹⁴.

Já Dirceu Pereira Siqueira, Maria Luiza de Souza Rocha e Rodrigo Ichikawa Claro Silva²¹⁵, conceituam o termo “personalidade” e dissertam sobre estes direitos, elencando que:

Esboçando-se uma conceituação para o termo “personalidade”, pode-se dizer que, é um conjunto de qualidades e caracteres inerentes à pessoa individuada. Consiste, de certa forma, na própria condição de pessoa, em sua parte intrínseca e substancial. Também se apresenta como uma situação jurídica subjetiva que abarca determinados bens jurídicos de primeira utilidade à pessoa, ao passo que, assim, é fundamentalmente pela implementação e reconhecimento desta, pelo ordenamento e pela sociedade, que será possibilitada a aquisição e tutela dos demais bens e direitos. Correntemente, os direitos da personalidade são tidos como prerrogativas, de conteúdo extrapatrimonial, dotadas de certas características fundamentais, como inalienabilidade, perpetuidade e oponibilidade a todos. Atinentes, portanto, a todas as pessoas, por sua própria existência e reconhecimento, não poderão ser afastados, sob pena de vilipêndio da sua própria condição ou configuração como pessoa. Em suma, são direitos que amparam a existência, integridade e dignidade, assimilando a própria essencialidade do ser. Nesta direção, é também a partir destes que se projeta a tônica do mínimo existencial.

Considerando o entendimento dos autores citados acerca do conceito de direitos da personalidade, em uma perspectiva doutrinária, pode-se inferir que são espécies de direitos inerentes à dignidade humana, cujo objeto é a proteção,

²¹² BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 2.a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

²¹³ AMARAL, Francisco. **Direito civil: introdução**. 4.a ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

²¹⁴ GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Direito civil**. São Paulo: Saraiva, v. I.

²¹⁵ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROCHA, Maria Luiza de Souza; SILVA, Rodrigo Ichikawa Claro. ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAIS, JUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: o impacto da desjudicialização para a concretização dos direitos da personalidade. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 305, 22 maio 2018. Centro Universitario de Maringa. <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2018v18n1p305-335>. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5701>. Acesso em: 09 mar. 2023.

principalmente e não exclusivamente, da incolumidade física, psíquica e moral da própria pessoa humana.

Existem duas correntes que justificam a natureza jurídica dos direitos da personalidade: os jusnaturalistas e os juspositivistas. Em relação aos primeiros, não é mitologicamente correto reduzir o jusnaturalismo a uma única escola de pensamento, pois, ao longo de mais de dois milênios, diversas foram as abordagens jusnaturalistas, em diversos contextos, contudo, a aplicação de uma determinada classificação do jusnaturalismo não implica na incorreção das demais²¹⁶.

Na perspectiva do conceito de direito atual, é possível afirmar que, para os jusnaturalistas, os direitos de personalidade são inatos à natureza humana, pois o homem é feito à imagem e semelhança de Deus, razão pela qual possui atributos próprios de um ser moral.

O doutrinador Limongi França destaca que é impossível imitar positivamente os direitos de personalidade, porquanto constituem faculdades inerentes à condição humana. É por isso que esse autor sustenta que por “direitos da personalidade dizem-se as faculdades jurídicas cujo objeto são os diversos aspectos da própria pessoa do sujeito, bem assim da sua projeção essencial no mundo exterior”²¹⁷. Por outro lado, os juspositivistas argumentam que os direitos de personalidade somente existem porque inseridos nos textos legislativos, ou seja, é o Estado quem os cria e reconhece, permitindo, assim, a sua justiciabilidade. Nesse sentido, leciona de Cupis que “não é possível denominar os direitos da personalidade como ‘direitos inatos’, entendidos no sentido de direitos respeitantes, por natureza à pessoa”²¹⁸.

Embora existam as duas correntes citadas que buscam elencar a natureza jurídica dos direitos da personalidade, a Constituição Federal e o Código Civil elencaram positivamente alguns direitos da personalidade, todavia, não se tratam de *rols* taxativos, mas sim exemplificativos, existindo também outros decorrentes, por exemplo, de princípios, dos tratados internacionais firmados pelo Brasil, dentre outros.

Quanto às características dos direitos da personalidade, Gagliano e Pomplona Filho sustentam que os direitos são absolutos, por serem oponíveis *erga omnes*; gerais, por poderem serem outorgados a todas as pessoas, pelo simples fato

²¹⁶ ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

²¹⁷ FRANÇA, Rubens Limongi. **Direitos da personalidade I**. in.: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). Enciclopédia Saraiva do Direito. v. 28. São Paulo: Saraiva, 1977.

²¹⁸ DE CUPIS, Adriano. **Os direitos da personalidade**. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1961.

de existirem; extrapatrimoniais, por não possuírem um conteúdo patrimonial aferível objetivamente, muito embora a lesão de um direito da personalidade possa e deva implicar em efeitos econômicos²¹⁹.

Também são caracterizados pela indisponibilidade, ou seja, a mudança de titularidade de um direito da personalidade não ocorre, pela imprescritibilidade, já que inexistente prazo para o seu exercício, pela impenhorabilidade, eis que não podem ser objeto de constrição judicial, como a penhora, e vitalícios, porque acompanham a pessoa desde o nascimento até sua morte²²⁰.

3.2 A questão controversa do Benefício de Prestação Continuada

Ao contrário do que regem os princípios da seguridade social, durante a análise dos pedidos dos seus beneficiários, em determinados temas, vislumbra-se uma disputa interpretativa perpetrada pelo INSS e pelo Poder Judiciário sobre qual deve ser a palavra final e quem deve emití-la. O exemplo mais clássico que afeta, indiscutivelmente, a população de baixa renda, é a fixação do critério de renda do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A discussão acerca de uma política que pudesse assegurar a todos os cidadãos o mínimo para a subsistência de uma vida digna teve início, segundo Suplicy²²¹, em 1516, com a publicação do livro “Utopia”, por Thomas More, que imaginava uma sociedade em que nada seria privado, de modo que o que contaria seria o bem público. Seguindo o pensamento de More, Karl Marx e Engels também formularam ideais que visavam possibilitar aos indivíduos meios de vivência digna. Referidos autores criticavam o capitalismo e o modo de produção que permite que pessoas se apropriem de bens antes de domínio público.²²² Contudo, não existia no mundo, ainda, uma proposta efetiva de garantia da sobrevivência digna por meio de uma renda básica fornecida pelo Estado, por meio de transferência monetária.

²¹⁹ GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FI-LHO, Rodolfo. **Direito civil**. São Paulo: Saraiva, v. I.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ SUPLCY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

²²² *Ibidem*.

Somente em 1848, o autor Belga Joseph Charlier, em seu livro *“Solution of the Social Problem or Humanitarian Constitution, Based upon Natural Law, and Preceded by the Exposition of Reasons”*, publicou uma proposta de renda mínima, independente de contribuição prévia, a ser assegurada a todos os cidadãos necessitados.²²³

No século XX, a preocupação com a desigualdade social e o acesso aos meios de produção aumentou. Foi quando Bertrand Russel publicou o livro *“Os caminhos para a liberdade: socialismo, anarquismo e sindicalismo”* e afirmou que o Estado devia garantir uma determinada renda, suficiente para tutelar as necessidades mais básicas dos cidadãos, quer trabalhassem ou não.²²⁴

Desde então, diversas propostas acerca do tema ganharam notoriedade. Contudo, elas são baseadas em perspectivas ideológicas diferentes, conforme explicam Maria Madalena Barbosa e Maria Ozanira da Silva²²⁵:

- a) Perspectiva liberal/neoliberal que percebe a Renda Mínima como mecanismo compensatório, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego, considerado enquanto uma política substitutiva de programas e serviços sociais e enquanto mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social;
- b) Perspectiva progressista/distributivista para a qual a Renda Mínima é mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida e política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes;
- c) Perspectiva de inserção que situa a Renda Mínima como um mecanismo voltado para a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego.

No Brasil, segundo Silva, Yazbek e Di Giovanni²²⁶, a primeira discussão sobre a introdução de um programa de transferência de renda teve início em 1975, com a publicação de um estudo pelo professor Antonio Maria da Silveira, que concluiu que a economia brasileira não atendia às necessidades para a sobrevivência da população

²²³ CHARLIER, Joseph. **Solution of the Social Problem or Humanitarian Constitution, Based upon Natural Law, and Preceded by the Exposition of Reasons**. Londres: Palgrave Macmillan, 2004.

²²⁴ RUSSELL, Bertrand. **Caminhos Para a Liberdade: socialismo, anarquismo e sindicalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

²²⁵ BARBOSA, Maria Madalena Martins; SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Benefício de Prestação Continuada - BPC: desvendando suas contradições e significados. **SER Social**, [S. l.], n. 12, p. 221–244, 2009. DOI: 10.26512/ser_social.v0i12.12933. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12933. Acesso em: 10 nov. 2021.

²²⁶ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

e deveria “tratar o indivíduo como indivíduo e não como membro de um grupo particular, seja este ocupacional, salarial, etário, sindical ou industrial”.²²⁷

Na sequência, o Senador Eduardo Suplicy apresentou o Projeto de Lei nº 80 de 1991, que previa a substituição dos programas assistenciais pelo Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), destinado a todo brasileiro com mais de 25 anos de idade, cujo rendimento mensal não superasse um patamar a ser estipulado.²²⁸ Referido projeto foi aprovado no Senado Federal, mas permanece arquivado na Câmara dos Deputados.

Ainda no ano de 1991, José Marcio de Camargo propôs o pagamento de uma determinada quantia a famílias constituídas por crianças de 5 a 16 anos, matriculadas em escolas públicas, introduzindo a família como beneficiária do programa, ao invés de um indivíduo, com o objetivo de instituir uma política retributiva.²²⁹

Em meados de 1993 a 1995, os programas de transferência de renda foram colocados em prática, com a implementação do Benefício de Prestação Continuada e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Logo depois, com a efetividade dos programas, o Governo Federal desenvolveu o Bolsa-Escola, o Agente Jovem, o Bolsa-Alimentação, o Bolsa-Família, entre outros.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), garante a transferência mensal de um salário mínimo à pessoa idosa, entendida como o cidadão com 65 anos de idade ou mais, ou à pessoa portadora de deficiência de qualquer idade. No último caso, a deficiência deve causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, ou seja, por no mínimo dois anos.

Janaína Penalva, Debora Diniz e Marcelo Medeiros dissertam sobre o BPC:

O BPC é um benefício assistencial de transferência de renda para idosos ou pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho e a vida independente, cuja renda familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo. Disposto no inciso V do artigo 203 da Constituição Federal de 1988, o benefício encontra-se em funcionamento no Brasil desde 1993. O valor da transferência equivale a um salário mínimo mensal. As

²²⁷ FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ CAMARGO, José Márcio de. **Pobreza e garantia de renda mínima**. Folha de São Paulo, 26 dez. 1991.

transferências independem de contribuições prévias para o sistema de seguridade social e não são condicionadas a qualquer contrapartida²³⁰.

Para ter direito ao benefício, nos termos do §3º do art. 20 da Lei nº 8.742 de 1993, deve-se comprovar que a renda *per capita* do grupo familiar, isto é, a renda por pessoa, seja igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo, demonstrando, assim, o estado de miserabilidade e a impossibilidade de prover o próprio sustento.²³¹

Imperioso destacar o conceito de família trazido pela própria lei. O grupo familiar é composto pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.²³² Ademais, ressalta-se que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) não equivale à aposentadoria.

Muito embora seja o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) que analise a concessão de ambos os benefícios, o BPC é um programa da Assistência Social, enquanto as aposentadorias são de responsabilidade da Previdência Social. Portanto, não é necessário que o requerente tenha contribuído com a previdência para o deferimento do requerimento. Por outro lado, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) não paga 13º (décimo terceiro) salário, tampouco dá direito à pensão por morte dos dependentes.

A questão amplamente discutida acerca dos requisitos impostos pela Lei para a obtenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) está no valor da renda *per capita* exigida. Em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional o trecho da Lei nº 8.742 de 1993 (LOAS) que definia como critério para a concessão do benefício a renda média familiar de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, considerando que o critério estaria defasado para caracterizar a condição de miserabilidade.²³³ Contudo, a decisão não tinha poderes para anular o §3º do art. 20 da referida Lei. Por este motivo, para os cidadãos com renda *per capita* superior a $\frac{1}{4}$

²³⁰ PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. O benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, v. 25, p. 53-70, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/fZxw8zpmnvKgRvhPKb7wDRC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2022.

²³¹ BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 07 dez. 1993.

²³² *Ibidem*.

²³³ AGENCIA BRASIL. **Governo define critério para conceder BPC a partir de janeiro**. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-12/governo-define-criterio-para-conceder-bpc-partir-de-janeiro>. Acesso em: 10 nov. 2021.

(um quarto) do salário mínimo, a via administrativa era ineficaz, tornando-se necessário o ingresso na justiça para a obtenção do benefício nos moldes da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).²³⁴

As decisões dos Tribunais Regionais Federais seguem o mesmo trilho. Ainda que a renda seja superior ao mínimo legal, se comprovada a situação de miserabilidade econômica no caso concreto, os juízos concedem o benefício, conforme se vislumbra na decisão prolatada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região na apreciação de um caso em que o INSS havia cessado o benefício de um cidadão, sob o argumento de não atendimento ao critério econômico. O Poder Judiciário, por sua vez, realizou um estudo social e concluiu pela existência de miserabilidade independentemente do recebimento de recursos superiores à renda *per capita* legalmente exigida.

No referido julgamento, diante do laudo social favorável da Autora, o INSS teve sua apelação desprovida. No caso analisado pelo STF, o benefício assistencial fora usufruído no período de 24/06/1997 a 01/06/2003, quando, inesperadamente, o benefício foi cessado pela Autarquia Previdenciária, sob o argumento de que a demandante possuía renda per capita superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Durante o processo, o juiz de primeira instância realizou o estudo social, a fim de verificar a situação descrita pela entidade previdenciária. A perícia social indicou que o grupo familiar era composto por sete pessoas, sendo que apenas um deles exercia atividade informal, recebendo um salário mínimo. Além do mais, outros dois indivíduos recebiam benefício previdenciário, no valor de um salário mínimo cada.

Sobre o requisito monetário exigido, o STF argumentou que:

Para a realização do cálculo de renda familiar, deve ser levado em conta não somente o critério objetivo, mas também condições subjetivas daquele grupo. Dessa forma, de fato, a renda per capita ultrapassa o valor estabelecido. No entanto, em sede de repercussão geral o Supremo Tribunal Federal, fixou a seguinte tese, por meio do Tema 27: 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 concessão do benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição. (RE 567.985, Tribunal Pleno, DJe 3.10.2013). 6. Dessa forma, para além dos critérios objetivos, e analisando os demais requisitos, é possível contatar, por meio de uma análise criteriosa do estudo social realizado no Juízo a quo, que o grupo familiar se encontra em situação de

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 4.374. Relator: Ministro Gilmar Mendes.

Diário Oficial da União. Brasília, 18 abr. 2013. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>. Acesso em: 10 nov. 2021.

vulnerabilidade. Conforme aludido, a verificação dos critérios para a concessão do benefício assistencial deve levar em conta a situação social dos indivíduos. Por isso, a presença de dois indivíduos já de idade avançada, os dispêndios com medicamentos e consultas médicas além dos demais gastos, somados à deficiência da autora, levam à conclusão de que os rendimentos auferidos e relatados no estudo social ora analisado, não são capazes de garantir uma situação digna ao grupo familiar. 7. Ademais, não é possível identificar nos autos qualquer prova apta a comprovar a alegação de não cumprimento do requisito objetivo de renda, à época do indeferimento. Pelo contrário, todos os documentos acostados demonstram de forma clara que a apelante se encontrava em situação de miserabilidade social. Frisa-se que o único documento juntado pela autarquia previdenciária que poderia demonstrar o não cumprimento do referido critério, seria a tabela de dados para a avaliação das condições socioeconômicas (Id 41762028 - Pág. 63). No entanto, tal documento não está completo, pois não foi possível localizar o endereço da parte. Logo, não há qualquer elemento probatório que demonstre de forma clara e inequívoca que a autora não estava em situação de miserabilidade no momento em que seu benefício foi cessado pela autarquia. Por isso, faz jus a parte ao seu restabelecimento desde o dia 01/06/2003, data em que o benefício foi cessado de forma indevida²³⁵.

Comprovada a deficiência da parte Autora, o STF relativizou o critério objetivo legal para concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC, considerando também as condições subjetivas do grupo familiar, averiguadas pelo estudo social, reconhecendo a inconstitucionalidade do §3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, que estabelece a renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo como requisito obrigatório para a concessão do benefício e declarando a análise caso a caso da situação de miserabilidade.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região segue o mesmo entendimento, reconhecendo que a vulnerabilidade socioeconômica do beneficiário pode ser comprovada ainda que a renda *per capita* ultrapasse ¼ do salário mínimo, como no caso a seguir, em que o demandante comprovou a sua miserabilidade demonstrando que os valores recebidos pela família eram destinados às despesas com tratamento de saúde, alimentação, moradia e itens de uso pessoal:

PREVIDENCIÁRIO. AMPARO SOCIAL. LEI Nº 8.742/93. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. INCAPACIDADE E MISERABILIDADE COMPROVADAS. - Apelo do INSS em face de sentença que julgou procedente o pedido, condenando a autarquia a pagar parcelas atrasadas do benefício de prestação continuada de que trata a Lei nº 8.742/93 a Pedro Teixeira de Abreu e a Heleny Quintino de Abreu (herdeiros), pro rata. - A incapacidade restou evidenciada, uma vez que foi anexada aos autos cópia

²³⁵ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Apelação Cível nº 0009850-34.2018.4.01.9199. Relator: Juíza Federal Mara Lina Silva do Carmo. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 set. 2021. Disponível em: https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml?jsessionid=fBdNxolD0sY6Yil-kjGBqkRBmOBIWMLTOyckN_qb.taturana03-hc01:jurisprudencia_node01. Acesso em: 24 dez. 2022.

de diversos receituários médicos, resultados de exames e processo de curatela com laudo pericial, em que o perito do juízo, no processo de curatela, certifica que o autor é portador de esquizofrenia paranoide residual - CID 10: F.20-5, sendo totalmente incapaz "para reger a sua pessoa e administrar bens de qualquer natureza". - A vulnerabilidade socioeconômica restou demonstrada, uma vez que, apesar do genitor do autor falecido receber um salário mínimo a título de aposentadoria por invalidez, as informações colhidas, descrevem que o local onde residiam possui apenas um cômodo (com uma cama, um guarda-roupas, uma televisão velha e um fogão de mesa de duas bocas) e um banheiro, além de estar situado em área de risco e ser inacessível, além do mais os gastos mensais com luz, água, gás, alimentos, despesas diversas, médico/medicamentos etc., ultrapassam o valor da única renda apresentada pelo núcleo familiar.). - Embora a renda familiar supere o limite per capita disposto no artigo 20, § 3º da Lei 8.742/93, as despejas com tratamento de saúde do autor originário somado aos gastos do grupo familiar (alimentação, água, luz, vestuário, itens de uso pessoal), justificariam o pagamento do benefício à época, uma vez que é possível perceber que o benefício assistencial em tela assumiu importante expressão na garantia das necessidades básicas e condições de sobrevivência do autor, com qualidade e dignidade. - Determinando, de ofício, que os juros de mora, a partir da citação, sejam calculados pela TR, na forma do artigo 1º, da Lei 9.494/97, com a redação dada pela Lei 11.960/2009, e a correção monetária, pelo INPC, conforme o Manual de Cálculos da Justiça Federal.²³⁶

Destaca-se, ainda, o entendimento do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que embora tenha negado o benefício, reconheceu que o critério quantitativo previsto pela legislação é apenas um dos critérios a serem utilizados para a aferição da miserabilidade, contudo, ele não é exclusivo, devendo ser considerada também a situação socioeconômica vivenciada pelo núcleo familiar:

1. O benefício de prestação continuada, de caráter não contributivo, foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.742/93, que traz os requisitos necessários à implantação.
2. Tanto no caso do idoso (maior de 65 anos) quanto no da pessoa com deficiência exige-se prova da impossibilidade de prover a própria subsistência ou de tê-la provida pela família. O dever de assistência do Estado é, portanto, subsidiário, e não afasta a obrigação de amparo mútuo familiar. Nesse sentido, a jurisprudência específica da Sétima Turma desta E. Corte (ApCiv 0003058-98.2019.4.03.9999, j. 22/10/2020, Dje 03/11/2020, Rel. Des. Fed. PAULO SERGIO DOMINGUES).
3. Por conseguinte, conclui-se que a referência quantitativa expressa no § 3º, do artigo 20, da LOAS, pode ser considerada como um dos critérios para a aferição de miserabilidade, sem a exclusão de outros.
4. Não deve ser considerado, no cálculo da renda familiar, o benefício no valor de um salário mínimo recebido por deficiente (artigo 34, parágrafo único,

²³⁶ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. Apelação Cível nº 0037611-95.2012.4.02.5101. Relator: Desembargador Vlamir Costa Magalhães. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 dez. 2018. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas/?movimento=cache&q=cache:fBfzU-S5SZcJ:acordaos.trf2.jus.br/apolo/databucket/idx%3Fprocesso%3D201251010376112%26coddoc%3D2237110%26datapublic%3D2018-12-12%26pagdj%3D1309/1369+benef%C3%ADcio+assistencial+LOAS+BPC+crit%C3%A9rio+econ%C3%B4mico+renda+per+capita+superior+miserabilidade++&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8. Acesso em: 24 dez. 2022.

da Lei Federal nº. 10.741/03) ou idoso, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em regime de julgamentos repetitivos (1ª Seção, REsp nº 1.355.052/SP, j. 25/02/2015, DJe 05/11/2015, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES).

5. Todavia, é necessário consignar que a aludida exclusão do rendimento de deficiente ou idoso não importa na automática concessão do benefício, devendo serem considerados os demais aspectos socioeconômicos e familiares do requerente.

6. No caso concreto, o requisito socioeconômico não foi preenchido. O benefício assistencial não se presta à complementação da renda familiar, mas, sim, ao socorro daqueles que não possuem condições de manter ou ver mantidos pelo grupo familiar os padrões mínimos necessários à subsistência.

9. Apelação do INSS provida. Apelação da parte autora prejudicada.²³⁷

No mesmo sentido, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região ao final do ano de 2022 prolatou entendimento reconhecendo o estado de miserabilidade do demandante ainda que a sua renda familiar fosse superior ao valor de ¼ do salário mínimo. A Autarquia Previdenciária alegou que a renda superior do máximo legal exigido afastava a miserabilidade, já o Tribunal arguiu que o benefício pressupõe o preenchimento da condição de deficiente ou idoso, somado à situação de risco social (estado de miserabilidade, hipossuficiência econômica ou situação de desamparo) da parte autora e de sua família, ressaltando que “a incapacidade para a vida independente a que se refere a Lei nº 8.742/93, na redação original, deve ser interpretada de forma a garantir o benefício assistencial a uma maior gama possível de pessoas com deficiência”²³⁸.

Ressaltou o posicionamento prolatado pelo STJ em sede de Recurso Repetitivo, que reconheceu a possibilidade de demonstração da condição de miserabilidade por outros meios de prova, quando a renda *per capita* familiar fosse superior a ¼ do salário mínimo e a decisão do STF em declarar a inconstitucionalidade do parágrafo 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, por considerar que o critério ali previsto – ser a renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo – está defasado para caracterizar a situação de miserabilidade²³⁹.

²³⁷ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. Apelação Cível nº 5149117-96.2021.4.03.9999. Relator: Desembargador Federal MARCELO GUERRA MARTINS. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2022. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 24 dez. 2022.

²³⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Agravo de Instrumento nº 5050289-28.2022.4.04.0000. Relator: Desembargador LUIZ FERNANDO WOWK PENTEADO. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em: 24 dez. 2022.

²³⁹ *Ibidem*.

No mais, o TRF4 reconheceu que as despesas necessárias ao cuidado da parte Autora como decorrentes de compra de medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis, tratamento médico, psicológico e fisioterápico, podem ser levadas em consideração na análise da condição de miserabilidade da família da parte demandante. Por este motivo, manteve a decisão agravada que concedia o benefício assistencial à demandante²⁴⁰.

Concluindo a análise jurisprudencial, dentre os Tribunais Regionais Federais, o TRF5 compactua com o entendimento dos demais Tribunais, concedendo o benefício assistencial aos demandantes com renda superior à legalmente exigida, desde que comprovada a miserabilidade pelo laudo social:

[...] [3] Passa-se, inicialmente, ao exame da incapacidade da parte autora. Analisando o laudo médico pericial do juízo (Id. 8250074.28185546), observa-se, nas respostas aos itens 5 e 6, que i) a parte autora apresenta diagnóstico de esquizofrenia não especificada e tem quadro de retardo mental leve, com prejuízo intelectual e de aprendizagem importante; e que ii) a autora tem incapacidade parcial e definitiva, com limitação para atividades em altura, em decorrência das medicações utilizadas, pelo risco de tonturas e quedas. [4] Constata-se, portanto, que a autora, além de ser portadora de esquizofrenia não especificada, ainda possui retardo mental leve, estando comprovado, assim, o requisito da incapacidade. [5] Passa-se à análise do requisito da miserabilidade. [6] Analisando o laudo social (Id. 8250074.28185570), observa-se que i) o grupo familiar da autora é composta por três pessoas: Sra. Ednalva dos Santos (pericianda), 41 anos; o Sr. Ademir Manoel da Cruz (companheiro da pericianda), 64 anos, aposentado; e Maria Madalena dos Santos (filha da pericianda) 17 anos, estudante; ii) a pericianda reside há 05 anos, na casa em que foi realizada a visita técnica social. Este imóvel está em nome do companheiro e é avaliado no valor de R\$ 30,000,00 (trinta mil reais). Os bens de consumo duráveis que guarnecem a casa onde mora a autora são simples, sendo alguns danificados, mas atendendo as necessidades da família; iii) a renda familiar advém de sua aposentadoria no valor de R\$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais) mensal, porém, com desconto de empréstimo realizado para reformar a casa onde mora recebe atualmente desse benefício uma quantia de R\$ 651,96 (seiscentos e cinquenta e um reais e noventa e seis centavos). A família em tela está inserida no Programa do Governo Federal Bolsa Família, recebendo o valor mensal de R\$89,00 (oitenta e nove reais); iv) quanto à renda do grupo familiar em questão, vale salientar que é superior a $\frac{1}{4}$ (um quarto do salário-mínimo para concessão do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social, Nº 8.742/1993 a Pessoa com Deficiência, conforme art. 20, parágrafo 3º. Porém, no que se refere as condições socioeconômica da parte autora e seu grupo familiar em estudo é de vulnerabilidade social. [7] O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 580.960, em sede de repercussão geral, decidiu que o benefício previdenciário percebido por idoso que componha o núcleo familiar não será computado para fins de cálculo da renda familiar per capita a que se refere o LOAS. [8] Já no julgamento do RE

²⁴⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Agravo de Instrumento nº 5050289-28.2022.4.04.0000. Relator: Desembargador LUIZ FERNANDO WOWK PENTEADO. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em: 24 dez. 2022.

nº 567985/MT (em 18 de abril de 2013), com repercussão geral reconhecida, o Supremo Tribunal Federal, revendo o seu posicionamento anterior (ADI nº 1.232/DF e Reclamações nº 2303/RS e 2298/SP), reconheceu e declarou, incidenter tantum, a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93, que estabelecia a renda familiar mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para a concessão de benefício a idosos ou deficientes, em razão da defasagem do critério caracterizador da miserabilidade contido na mencionada norma. Segundo o Relator do acórdão, Min. Gilmar Mendes, os programas de assistência social no Brasil utilizam atualmente o valor de meio salário mínimo como referencial econômico para a concessão dos respectivos benefícios, tendo referido o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação (Lei n.º 10.689/03), o Programa Bolsa Família - PBF (Lei n.º 10.836/04), o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação - Bolsa Escola (Lei 10.219/2001), Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação (MP 2.206-1/2001) Programa Auxílio-Gás (Decreto n.º 4.102/2002), Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto 3.811/2001). [9] Assim, em que pese as alegações do Instituto Nacional do Seguro Social no sentido de que a renda do grupo familiar da autora é superior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, a conclusão do laudo social é de que as condições socioeconômicas da parte autora e seu grupo familiar em estudo é de vulnerabilidade social. [...]. [11] Apelação do Instituto Nacional do Seguro Social improvida.²⁴¹

No ano de 2020, a renda exigida perfazia o valor de R\$261,25 (duzentos e sessenta e um reais e vinte e cinco centavos). Por entender que referida quantia estava defasada e a miserabilidade, na atualidade econômica do país, correspondia a um valor superior, o Senado Federal aprovou a Lei nº 13.981, que aumentou o limite de renda para meio salário mínimo (R\$522,50 - quinhentos e vinte e dois reais e cinquenta centavos) e teria sua vigência iniciada em 1º de janeiro de 2021.

Entretanto, o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, vetou referida Lei antes mesmo da sua entrada em vigor, alegando que a medida criaria despesas obrigatórias sem indicar a fonte de custeio e demonstrar os impactos orçamentários, sendo assim, estaria em contradição à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Congresso Nacional, por sua vez, derrubou o veto do Presidente da República. Em razão disso, o Ministério da Economia impetrou medida cautelar, requerendo a suspensão imediata da ampliação do requisito econômico, já que o aumento causaria um impacto de 20 bilhões no orçamento da União.

²⁴¹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Apelação Cível nº 0003663922018250074. Relator: Desembargador Federal Vladimir Souza Carvalho. **Diário Oficial da União**. Brasília, 08 mar. 2022. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/#resultado>. Acesso em: 24 dez. 2022.

O Ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União, atendeu ao pedido e suspendeu a eficácia da Lei. Com isso, sobreveio a Lei nº 13.982 de 2020, que restabeleceu a renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo²⁴². Porém, a sua vigência expiraria em 1º de janeiro de 2021 e não existiria, na legislação infraconstitucional, um critério objetivo de definição de renda. Por conseguinte, no dia 27 de maio de 2021, o Senado Federal aprovou a Medida Provisória nº 1.023 de 2020, que supria a lacuna, estabelecendo a renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. Referida Medida foi convertida na Lei nº 14.176 de 2021, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

A mencionada Lei, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022, manteve o limite econômico previsto na Medida Provisória, todavia, instituiu uma regra escalonada que permitiu a ampliação do teto para até meio salário mínimo, a depender da situação de vulnerabilidade do cidadão.²⁴³ Para tanto, passaram a ser considerados os seguintes aspectos para a ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal *per capita*: o grau da deficiência; a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e o comprometimento do orçamento do núcleo familiar exclusivamente com gastos médicos, tratamentos de saúde, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo SUAS, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.²⁴⁴

Embora os resultados da ampliação do critério econômico ainda não estejam evidenciados, em razão do pouco tempo de vigência da nova lei, o Ministro da Cidadania, João Roma, apoiou a alteração da Lei, afirmando que:

A medida vai melhorar a eficiência do programa. Quem está recebendo indevidamente vai abrir espaço no orçamento do BPC para a entrada de quem mais precisa. Estamos aplicando ferramentas modernas, que vão nos dar a certeza de chegar aos que, de fato, necessitam do benefício, além de reduzir judicializações e custos para o Poder Público.²⁴⁵

²⁴² BRASIL. **Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020**. Brasília, 02 abr. 2020.

²⁴³ BRASIL. **Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021**. Brasília, 22 jun. 2021.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ GOVERNO FEDERAL. **Governo aprimora as regras do Benefício de Prestação Continuada e cria o auxílio-inclusão**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/06/governo-aprimora-as-regras-do-beneficio-de-prestacao-continuada-e-cria-o-auxilio-inclusao>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Após mais de um ano de embate entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, finalmente, chegou-se ao fim do impasse, restando estabelecido um critério objetivo fixado em lei para a concessão do Benefício de Prestação Continuada, observando o poderio econômico e a alta dos preços para o custeio das necessidades mais básicas da população.

Desde o ano de 2019, o Governo Federal passou a divulgar, no Portal da Transparência, a lista de beneficiários e os pagamentos mensais do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em todo o país. Neste mesmo ano, a lista era composta por mais de 4,7 milhões de beneficiários, sendo que, de janeiro a julho de 2019, o Governo já havia repassado mais de 27,7 bilhões de reais à população beneficiada.²⁴⁶

Os dados demonstram que grande parte da população brasileira é beneficiada e depende do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para garantir o custeio das necessidades mais básicas de uma família e, com a vigência das novas regras implementadas pela Lei nº 14.176 de 2021, o programa espera atingir, aproximadamente, mais 200 mil cidadãos.²⁴⁷

Outra pesquisa realizada na cidade de Unaí/MG, com 70 (setenta) beneficiários do programa, demonstrou que mais 97% (noventa e sete) dos entrevistados priorizam destinar o valor recebido para a alimentação, o tratamento de saúde ou gastos com moradia, como água, luz e aluguel, demonstrando que a política pública é um importante instrumento para a proteção social e a garantia das necessidades mais básicas de um indivíduo.²⁴⁸

O benefício, na maioria dos casos, é o maior elemento monetário na composição da renda familiar, ainda que corresponda a apenas um salário mínimo, conforme afirma Wederson Rufino dos Santos²⁴⁹, autor da pesquisa:

Além da constatação de que o benefício consiste, principalmente, em atender as necessidades mínimas de sobrevivência dos beneficiados, a importância do benefício como proteção social se revela também quando se constata o papel desempenhando pelo BPC na composição dos rendimentos da família dos deficientes. Das pessoas entrevistadas que recebem o BPC, treze pessoas têm o benefício como a única renda da família e dezessete têm o BPC como a principal renda familiar. Apesar de se ter dezessete pessoas que

²⁴⁶ BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Portal da Transparência divulga gastos com Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. 2019. Disponível em: <https://www.portaldatransparencia.gov.br/comunicados/603478-portal-da-transparencia-divulga-gastos-com-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>. Acesso em: 10 nov. 2021.

²⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021**. Brasília, 22 jun. 2021.

²⁴⁸ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

²⁴⁹ *Ibidem*.

não têm o BPC como a única renda familiar, em doze desses casos os rendimentos das famílias não ultrapassam dois salários mínimos. E essa renda familiar complementar ao BPC nos dezessete casos, em treze deles essa renda complementar é composta por rendimentos oriundos de trabalho informal. O caráter restritivo do benefício que diz respeito tanto ao critério de renda *per capita* da família para a elegibilidade, quanto o valor do benefício de um salário mínimo, explicam a persistência da situação de vulnerabilidade social das pessoas deficientes beneficiadas pelo BPC, mesmo depois do recebimento do benefício há mais de seis meses.

Além de se configurar como mecanismo de segurança de renda e melhorar o bem-estar da família beneficiada, o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) é relacionado, pelos entrevistados, ao aumento da sua autonomia e independência, tanto em relação à família, quanto à sociedade, reduzindo a sensação de frustração antes percebida pelo idoso ou pelo deficiente.²⁵⁰

A pesquisa permite a constatação de que a situação de miserabilidade dos beneficiários do programa está relacionada também a gastos constantes com tratamentos de saúde, principalmente em razão da idade avançada do beneficiário ou da sua deficiência. Contudo, tal fato não desqualifica o benefício enquanto uma das mais importantes políticas sociais instituídas capazes de proporcionar o mínimo existencial para uma sobrevivência digna.

É importante destacar que, conforme leciona Amartya Sen, a pobreza não insere o indivíduo somente em uma classe de renda inferior, mas o priva das capacidades mais básicas, como se alimentar e se locomover. Somente a partir desta compreensão é possível combater a pobreza e a desigualdade socioeconômica de forma eficaz.²⁵¹

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é criticado por, na visão de determinados juristas, incentivar o trabalho informal, eis que se trata de um labor não declarado e, conseqüentemente, não percebido pelo governo, tornando a renda *per capita* recebida pela família adequada à exigência legal. Contudo, tal afirmação é errônea, já que o programa social não incentiva a informalidade de seus beneficiados, na realidade, o indivíduo que trabalha em situação informal já o fazia antes mesmo de ter deferido o benefício, que proporciona uma segurança social econômica, incentivando o beneficiado a deixar a informalidade.

²⁵⁰ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

²⁵¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Os direitos da personalidade são aqueles criados para resguardar os direitos mais intrínsecos do ser humano, essenciais para a promoção da vida digna. Silvio Venosa, *expert* no assunto, ensina que “é o conjunto de poderes conferidos ao homem para figurar nas relações jurídicas”.²⁵²

Importante ressaltar que a personalidade não é um direito, mas uma qualidade da própria pessoa humana, se tornando o objeto do direito a ser entregue à coletividade²⁵³. Carlos Alberto Bittar, em seu livro “Os direitos da personalidade”²⁵⁴, explica que:

São direitos ínsitos na pessoa, em função de sua própria estruturação física, mental e moral. Daí, são dotados de certas particularidades, que lhes conferem posição singular no cenário dos direitos privados, de que avultam, desde logo, as seguintes: a intransmissibilidade e a irrenunciabilidade, que se antepõem, inclusive como limites a própria ação do titular.

O doutrinador Pontes de Miranda²⁵⁵ ressalta que os direitos da personalidade são “todos os direitos necessários à realização da personalidade, à sua inserção nas relações jurídicas”.

O Código Civil, por sua vez, possui um capítulo destinado a proteger os direitos da personalidade, em seus arts. 11 a 21. Para tanto, o art. 11 elenca, expressamente, que os referidos direitos são intransmissíveis, irrenunciáveis e ilimitados, exceto nos casos previstos em lei. Todavia, Silvio Venosa²⁵⁶ considera a caracterização trazida pelo Código Civil meramente exemplificativa e cita outras características dos direitos da personalidade, quais sejam: inatos, vitalícios, inalienáveis, absolutos, indisponíveis, imprescritíveis, impenhoráveis e inexpropriáveis:

Os direitos da personalidade possuem seguintes características: (a) são inatos ou originários porque se adquirem ao nascer, independentemente de qualquer vontade; (b) são vitalícios, perenes ou perpétuos, porque perduram por toda a vida. Alguns se refletem até mesmo após a morte da pessoa. Pela mesma razão são imprescritíveis porque perduram enquanto perdurar a personalidade, isto é, a vida humana. Na verdade, transcendem a própria vida, pois são protegidos também após o falecimento; são também imprescritíveis; (c) são inalienáveis, ou, mais propriamente, relativamente indisponíveis, porque, em princípio, estão fora do comércio e não possuem

²⁵² VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Parte Geral**. 11ªed. São Paulo: Atlas, 2011.

²⁵³ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria geral do direito civil**. 20.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

²⁵⁴ BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001.

²⁵⁵ MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Campinas: Bookseller, 2000.

²⁵⁶ VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Parte Geral**. 11ªed. São Paulo: Atlas, 2011.

valor econômico imediato; (d) são absolutos, no sentido de que podem ser opostos erga omnes. Os direitos da personalidade são, portanto, direitos subjetivos de natureza privada.

Apesar das discussões doutrinárias acerca da caracterização dos direitos da personalidade, é impossível dissociá-los da dignidade da pessoa humana, já que esta é um atributo inerente à pessoa humana e a sua personalidade²⁵⁷, isto é, sem a dignidade não há que se falar em proteção à personalidade do ser, pois estes dois institutos estão intrinsecamente conectados.

Dirceu Pereira Siqueira e Sabrina Medina Andrecioli²⁵⁸ explicam a relação entre o ser humano e a dignidade:

O homem, como ser racional, existe como fim em si e não é simplesmente meio. Assim, só o ser humano, sem distinção, é pessoa, ou seja, um ser que é ao mesmo tempo, fonte e imputação de todos os valores. A dignidade é atributo intrínseco da essência da pessoa humana, o único ser que compreende um valor interno, superior e que não admite substituição equivalente. A Constituição brasileira, reconhecendo a existência e a eminência da dignidade da pessoa humana, a transformou num valor supremo da ordem jurídica quando a declara como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito. Sendo, o valor de pessoa, enquanto conquista histórico-axiológica, encontra a sua expressão jurídica nos direitos fundamentais.

Imperioso destacar, ainda, os dizeres de Ilton Garcia da Costa, Renato Freitas e Leiliane Rodrigues da Silva Emoto²⁵⁹, que realizaram um estudo sobre o conceito de pessoa e seus valores intrínsecos:

O personalismo ético bifurca-se conforme o entendimento de pessoa e, em primeiro plano, considera-se a dignidade como um atributo pertencente a qualquer ser humano por ser parte da espécie humana e possuir uma

²⁵⁷ MOTTA, Ivan Dias; OLIVEIRA, Angélica Papote de. A EDUCAÇÃO E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE: FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES). **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 3, n. 40, p. 233 - 250, jan. 2016. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1359>>. Acesso em: 29 nov. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v3i40.1359>.

²⁵⁸ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANDRECIOLI, Sabrina Medina. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A MULHER NO CÁRCERE BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE. **Revista de Direito Brasileira**, [S.l.], v. 24, n. 9, p. 463-488, dez. 2019. ISSN 2358-1352. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5742/4798>>. Acesso em: 29 nov. 2021. Doi:<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v24i9.5742>.

²⁵⁹ COSTA, Ilton Garcia da; FREITAS, Renato Alexandre da Silva; EMOTO, Leiliane Rodrigues da Silva. Pessoa: um breve panorama histórico. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 21, n. 1, p. 45-59, jan/abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/7453>. Acesso em: 12 dez. 2021. Doi: <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2021v21n1p45-59>.

identidade biológica específica, independentemente de inexistentes as capacidades de entendimento, consciência, linguagem e pensamento.

Neste sentido, o principal objetivo da assistência social é garantir o mínimo existencial aos deficientes e aos idosos em estado de miserabilidade, que não possuem meios de prover a própria subsistência. Esta também é a finalidade dos direitos da personalidade à saúde e à alimentação, que visam enaltecer a dignidade da pessoa humana e guarnecer as necessidades mais básicas de um cidadão.

Por meio dessa correlação, é possível inferir que o Benefício de Prestação Continuada foi criado justamente para promover os direitos à saúde e à alimentação e a dignidade da pessoa humana, garantindo que o cidadão em circunstância precária possa ter recursos suficientes para custear as despesas mais essenciais de qualquer indivíduo, como gastos com alimentação, tratamento médico e moradia.

A pesquisa analisada, promovida por Wederson Rufino dos Santos, concluiu que 97% dos entrevistados, ou seja, 68 das 70 pessoas objeto do estudo e beneficiadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), afirmaram que a transferência de renda proporcionada pelo referido benefício, que perfaz o valor de um salário mínimo, é direcionada para o custeio da alimentação, das despesas médicas e das tarifas de água, luz e aluguel²⁶⁰.

Caso o Benefício de Prestação Continuada (BPC) não existisse no atual cenário econômico do Brasil os beneficiários do programa de transferência de renda estariam à mercê da própria sorte, sem condição alguma de prover alimentação ou moradia para si ou para sua família, aumentando ainda mais a pobreza, a marginalização no país e, conseqüentemente, a violação aos direitos da personalidade do cidadão.

O novo critério econômico estipulado pela Lei nº 14.176 de 2021, que entrou em vigor na data de 1º de janeiro de 2022, qual seja, uma regra escalonada que permite a ampliação do teto exigido para até meio salário mínimo, a depender da situação de vulnerabilidade do cidadão, levando em consideração o grau de deficiência, a dependência de terceiros para o desempenho das atividades básicas e o comprometimento do orçamento do núcleo familiar, permitiu que o critério legal de

²⁶⁰ SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência e BPC: o que muda na vida das pessoas atendidas? **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 787-796, 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232011000700009>.

miserabilidade vigente no país fosse expandido, acolhendo mais pessoas em situação de risco e inserindo estes cidadãos no contexto de promoção da dignidade humana.

4 A SOLUÇÃO: UNIFORMIZAÇÃO DOS ENTENDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS

Este capítulo será destinado à formulação de uma solução eficiente e com aplicabilidade prática para a ineficiência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Após todo o percurso trilhado, do estudo do processo administrativo, do exame das estatísticas referentes aos requerimentos negados e concedidos, tanto na via administrativa quanto judicial, da demonstração da importância da seguridade social para a promoção dos direitos da personalidade dos assistidos pela assistência social e dos contribuintes da previdência social, será possível desenvolver um projeto de uniformização dos entendimentos administrativos e judiciais.

Primeiramente, serão analisados os conflitos gerados pela batalha da interpretação da lei entre o setor administrativo da Seguridade Social e o Poder Judiciário, haja vista que, embora as normas que regem os benefícios assistenciais e previdenciários sejam as mesmas tanto para Autarquia Previdenciária, quanto para o Judiciário, os entendimentos prolatados nas decisões são divergentes, o que leva a crer que a diferença está nas interpretações entabuladas pelos dois órgãos.

Uma das causas da divergência de posicionamento entre o INSS e o Poder Judiciário está na adstrição da interpretação administrativa ao princípio da legalidade, o qual é relativizado nas decisões judiciais em prol dos direitos da personalidade dos cidadãos, além de considerar também o contexto socioeconômico do demandante e, por este motivo, chega-se à possível conclusão de que os entendimentos judiciais devem ser impostos em face das decisões administrativas. Ademais, será apresentada a proposta de uniformização dos entendimentos, por meio da internalização, pelo INSS, da jurisprudência emanada pelos tribunais, por meio das Instruções Normativas, que permitirá que a Autarquia Previdenciária uniformize suas decisões às judiciais, que visam à promoção dos direitos da personalidade, e continue coadunada ao princípio da legalidade, além de gerar a desjudicialização efetiva, por resolver a questão de forma definitiva na via administrativa, dispensando a necessidade da procura pelo Judiciário.

4.1 Os conflitos gerados pela batalha da interpretação

Desde as primeiras civilizações, à vida em sociedade se tornou necessária a criação de uma organização capaz de permitir a convivência harmônica de seus membros. Esta organização só é possível de ser cumprida por meio de normas, impostas de forma geral e igualitária. Ainda que de forma primitiva, as primeiras sociedades desenvolveram mecanismos para solucionar os seus conflitos internos, que foram evoluindo no decorrer dos anos. Nos primórdios, a criação, a execução e a interpretação das leis eram incumbência de uma só pessoa: o Soberano.

Thomas Hobbes²⁶¹, em sua renomada obra *Leviathan*, já afirmava que “todas as leis precisam de interpretação”, contudo, a norma precisa ser interpretada de diferentes modos, que dependem do contexto e do caso concreto em exame. De acordo com Michael Stolleis²⁶², para que a sociedade funcione harmoniosamente, uma autoridade se faz necessária: aquela que coloque um fim na batalha da interpretação. Todavia, em qualquer sentido de sua empregação a interpretação gera o caos, até mesmo em relação ao seu próprio conceito.

Neste ponto, vale citar o exemplo da Bíblia Sagrada. Por meio de um único texto, elaborado a milênios atrás, surgiram dezenas de religiões, cada uma com sua crença e todas baseadas na interpretação dos dizeres sagrados, ou seja, um único texto foi capaz de gerar diversas interpretações distintas. Imagine-se, então, um ordenamento elaborado por homens, quantas interpretações diferentes não pode provocar.

A Autarquia Previdenciária ao proferir decisões a respeito dos pedidos de concessão dos benefícios assistenciais ou previdenciários se torna uma extensão do Poder Judiciário na esfera administrativa, já que cria interpretações para as leis ao prolatar um veredito de deferimento ou indeferimento de um determinado benefício. No entanto, acaba de tornando uma organização extremamente semelhante à figura do “Soberano”, presente na obra de Michael Stolleis²⁶³, eis que, além de interpretar as leis publicadas pelo Legislativo e proferir decisões, o Instituto Nacional da

²⁶¹ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

²⁶² STOLLEIS, Michael. **Judicial Interpretation in Transition from the Ancien Régime to Constitutionalism**. In: *Interpretation of Law in the Age of Enlightenment: From the Rule of King to the Rule of Law*. Yasutomo, Morigiwa; Stolleis, Michael; Halpérin, Jean-Louis (orgs.). Londres: Springer, 2011, Kindle Edition, pos. 144-320.

²⁶³ *Ibidem*.

Seguridade Social (INSS) também edita determinadas Instruções Normativas e Portarias de seguimento obrigatório na análise de concessão dos benefícios.

Os erros cometidos pela Autarquia Previdenciária são constantes, de modo que, nos últimos dez anos, o Superior Tribunal de Justiça vem analisando casos concretos decorrentes de falha administrativa, como o indeferimento errôneo ou o pagamento do benefício acima do devido, prolatando teses cujo único objetivo é reparar a falha cometida pelo INSS.

O primeiro exemplo é o Tema Repetitivo nº 979. Com o advento da Reforma Previdência, restou autorizado pelo art. 115, inc. II da Lei nº 8.213/91 o desconto nos benefícios previdenciários e assistenciais de:

II - pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda 30% (trinta por cento) da sua importância, nos termos do regulamento;²⁶⁴

À luz do referido artigo, tem-se que, caso ocorra o recebimento de valores acima do devido ou de benefício indevido, o beneficiário poderá ser penalizado com o desconto de até 30% (trinta por cento) da quantia percebida, independentemente da existência de boa-fé por parte do beneficiário ou da destinação do salário ao pagamento das despesas mais básicas do ser humano.

Com base no dispositivo legal, o INSS passou a descontar de benefícios vigentes o percentual de 30% (trinta por cento), mês a mês, de valores indevidamente pagos pela Autarquia. O caso que desencadeou a discussão do tema pelo STJ é oriundo do Mato Grosso do Sul, em que uma mesma pessoa era beneficiária de aposentadoria por idade e recebia valores derivados do benefício de pensão por morte, em nome de sua filha, menor de idade. Contudo, o INSS percebeu que a pensão por morte continuou sendo paga mesmo após a dependente atingir a maioridade civil, contrariando a lei.

Por este motivo, a Autarquia cessou o pagamento do benefício de pensão por morte e passou a descontar, da aposentadoria por idade recebida pela representante legal da dependente, 30% (trinta por cento) do importe pago, até que a quantia a ser restituída ao erário fosse totalizada.

²⁶⁴ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Brasília, 24 jul. 1991.

Ao ser notificada acerca da decisão administrativa e notar os descontos, a beneficiária ingressou no Poder Judiciário, solicitando, em sede de tutela de urgência, a suspensão imediata dos descontos de seu benefício, que correspondia a apenas um salário mínimo, o que impossibilitava o seu sustento e de sua família. O juiz de primeiro grau deferiu o pedido liminar e cessou os descontos. Já na sentença, o magistrado manteve sua decisão e, ainda, determinou que o INSS restituísse à autora os valores descontados, devidamente corrigidos.

A Autarquia Previdenciária recorreu da decisão e teve seus pedidos, mais uma vez, negados pelo Tribunal, que alegou, em síntese, que as verbas recebidas a título de benefício assistencial ou previdenciário possuem caráter alimentar e, por isso, são irrepetíveis, tornando impossível a devolução de valores recebidos de boa-fé pela autora. O INSS, em sede de recurso especial, insistiu na contrariedade ao art. 115 da Lei nº 8.213/91, que permite o ressarcimento ao erário dos valores recebidos indevidamente, independentemente da natureza alimentar do benefício que sofre o desconto.

O STJ acatou os pedidos da Autarquia, sob os seguintes argumentos:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. TEMA 979. ARTIGO 1.036 DO CPC/2015. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. [...] ART. 115, II, DA LEI N. 8.213/1991. DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS POR FORÇA DE INTERPRETAÇÃO ERRÔNEA E MÁ APLICAÇÃO DA LEI. NÃO DEVOLUÇÃO. ERRO MATERIAL DA ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE DE DEVOLUÇÃO SOMENTE NA HIPÓTESE DE ERRO EM QUE OS ELEMENTOS DO CASO CONCRETO NÃO PERMITAM CONCLUIR PELA INEQUÍVOCA PRESENÇA DA BOA-FÉ OBJETIVA. [...]

2. Da limitação da tese proposta: A afetação do recurso em abstrato diz respeito à seguinte tese: Devolução ou não de valores recebidos de boa-fé, a título de benefício previdenciário, por força de interpretação errônea, má aplicação da lei ou erro da Administração da Previdência Social.

3. Irrepetibilidade de valores pagos pelo INSS em razão da errônea interpretação e/ou má aplicação da lei: O beneficiário não pode ser penalizado pela interpretação errônea ou má aplicação da lei previdenciária ao receber valor além do devido. Diz-se desse modo porque também é dever-poder da Administração bem interpretar a legislação que deve por ela ser aplicada no pagamento dos benefícios. Dentro dessa perspectiva, esta Corte Superior evoluiu a sua jurisprudência passando a adotar o entendimento no sentido de que, para a não devolução dos valores recebidos indevidamente pelo beneficiário da Previdência Social, é imprescindível que, além do caráter alimentar da verba e do princípio da irrepetibilidade do benefício, a presença da boa-fé objetiva daquele que recebe parcelas tidas por indevidas pela administração. Essas situações não refletem qualquer condição para que o cidadão comum compreenda de forma inequívoca que recebeu a maior o que não lhe era devido.

4. Repetição de valores pagos pelo INSS em razão de erro material da Administração previdenciária: No erro material, é necessário que se averigue em cada caso se os elementos objetivos levam à conclusão de que houve

boa-fé do segurado no recebimento da verba. Vale dizer que em situações em que o homem médio consegue constatar a existência de erro, necessário se faz a devolução dos valores ao erário.

5. Do limite mensal para desconto a ser efetuado no benefício: O artigo 154, § 3º, do Decreto n. 3.048/1999 autoriza a Administração Previdenciária a proceder o desconto daquilo que pagou indevidamente; todavia, a dedução no benefício só deverá ocorrer quando se estiver diante de erro da administração. Nesse caso, caberá à Administração Previdenciária, ao instaurar o devido processo administrativo, observar as peculiaridades de cada caso concreto, com desconto no benefício no percentual de até 30% (trinta por cento).

6. Tese a ser submetida ao Colegiado: Com relação aos pagamentos indevidos aos segurados decorrentes de erro administrativo (material ou operacional), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, são repetíveis os valores, sendo legítimo o seu desconto no percentual de até 30% (trinta por cento) do valor do benefício mensal, ressalvada a hipótese em que o segurado, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

7. Modulação dos efeitos: Tem-se de rigor a modulação dos efeitos definidos neste representativo da controvérsia, em respeito à segurança jurídica e considerando o inafastável interesse social que permeia a questão sub examine, e a repercussão do tema que se amolda a centenas de processos sobrestados no Judiciário. Desse modo somente deve atingir os processos que tenham sido distribuídos, na primeira instância, a partir da publicação deste acórdão. [...]

9. [...] Acórdão sujeito ao regime previsto no artigo 1.036 e seguintes do CPC/2015²⁶⁵.

Desta forma, o STJ, no julgamento do Tema Repetitivo nº 979, firmou a seguinte tese:

Com relação aos 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 no percentual de até 30% (trinta por cento) de valor do benefício pago ao segurado/beneficiário, ressalvada a hipótese em que o segurado, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.²⁶⁶

Ante a tese fixada, em hipótese de concessão de pagamento indevido ao beneficiário decorrente de erro da administração, salvo quando se vislumbra interpretação errônea ou equivocada da lei pelo próprio agente administrativo, as verbas percebidas são repetíveis e sofrerão o desconto previsto no art. 115, inc. II da

²⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 979. **Precedentes Qualificados**. Brasília, 23 abr. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=979&cod_tema_final=979. Acesso em: 22 nov. 2022.

²⁶⁶ *Ibidem*.

Lei nº 8.213/91, exceto no caso em que o próprio segurado comprove sua boa-fé objetiva.

Nota-se que a decisão ora mencionada pressupõe a má-fé do beneficiário no recebimento de pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais indevidos, agindo em sentido oposto à consagração do ordenamento jurídico, que possui como regra a boa-fé do agente, e, como exceção, a má-fé, que necessita de comprovação pelo interessado.

A conclusão do acórdão foi a de que os valores recebidos em decorrência de erro da administração são repetíveis, independentemente de sua natureza alimentar ou indenizatória, ou seja, ainda que se trate de um benefício com caráter substitutivo de renda, destinado à manutenção da vida digna do beneficiário, como o pagamento de remédios, alimentos, água e energia, o valor deverá ser restituído aos cofres públicos. Em contrapartida, o STJ já firmou outros entendimentos, nos quais reconheceu a irrepetibilidade dos benefícios previdenciários e assistenciais, como no julgamento do Tema Repetitivo nº 1013, que tratava da questão submetida a julgamento acerca da possibilidade de recebimento de benefício por incapacidade do Regime Geral de Previdência Social de caráter substitutivo da renda (auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez) concedido judicialmente em período de abrangência concomitante ao que o segurado estava trabalhando e aguardando o deferimento do benefício.

A tese firmada no caso em análise e publicada no dia 01/07/2020 foi a seguinte:

No período entre o indeferimento administrativo e a efetiva implantação de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, mediante decisão judicial, o segurado do RPPS tem direito ao recebimento conjunto das rendas do trabalho exercido, ainda que incompatível com sua incapacidade laboral, e do respectivo benefício previdenciário pago retroativamente.²⁶⁷

Importante destacar os principais pontos elencados na ementa da decisão que utiliza como fundamento basilar o caráter substitutivo de renda dos benefícios:

[...] 3. A presente controvérsia e, conseqüentemente, a tese repetitiva que for fixada não abrangem as seguintes hipóteses: 3.1. O segurado está recebendo regularmente benefício por incapacidade e passa a exercer

²⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 1013. **Precedentes Qualificados**. Brasília, 01 jul. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1013&cod_tema_final=1013. Acesso em: 22 nov. 2022.

atividade remunerada incompatível com sua incapacidade, em que não há o caráter da necessidade de sobrevivência como elemento que justifique a cumulação, e a função substitutiva da renda do segurado é implementada de forma eficaz. Outro aspecto que pode ser analisado sob perspectiva diferente é o relativo à boa-fé do segurado. Há jurisprudência das duas Turmas da Primeira Seção que analisa essa hipótese, tendo prevalecido a compreensão de que há incompatibilidade no recebimento conjunto das verbas. [...]. 4. Alguns benefícios previdenciários possuem a função substitutiva da renda auferida pelo segurado em decorrência do seu trabalho, como mencionado nos arts. 2º, VI, e 33 da Lei 8.213/1991. Em algumas hipóteses, a substitutividade é abrandada, como no caso de ser possível a volta ao trabalho após a aposentadoria por tempo de contribuição (art. 18, § 2º, da Lei 8.213/1991). Em outras, a substitutividade resulta na incompatibilidade entre as duas situações (benefício e atividade remunerada), como ocorre com os benefícios auxílio-doença por incapacidade e aposentadoria por invalidez. 5. Desses casos de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, é pressuposto que a incapacidade total para o trabalho seja temporária ou definitiva, respectivamente. 6. Como consequência, o Regime Geral de Previdência Social arca com os citados benefícios por incapacidade para consubstanciar a função substitutiva da renda, de forma que o segurado que não pode trabalhar proveja seu sustento. 7. A cobertura previdenciária, suportada pelo regime contributivo solidário, é o provimento do sustento do segurado enquanto estiver incapaz para o trabalho. 8. É decorrência lógica da natureza dos benefícios por incapacidade, substitutivos da renda, que a volta ao trabalho seja, em regra, causa automática de cessação desses benefícios, como se infere do requisito da incapacidade total previsto nos arts. 42 e 59 da Lei 8.213/1991, com ressalva ao auxílio-doença. 9. No caso de aposentadoria por invalidez, o art. 42 da Lei de Benefícios da Previdência Social (LBPS) estabelece como requisito a incapacidade "para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência", e, assim, a volta a qualquer atividade resulta no automático cancelamento do benefício (art. 46). 10. Já o auxílio-doença estabelece como requisito (art. 59) que o segurado esteja "incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual". Desse modo, a função substitutiva do auxílio-doença é restrita às duas hipóteses, fora das quais o segurado poderá trabalhar em atividade não limitada por sua incapacidade. [...] 13. A presente controvérsia cuida de caso, portanto, em que falhou a função substitutiva da renda, base da cobertura previdenciária dos benefícios auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. 14. O provimento do sustento do segurado não se materializou, no exato momento da incapacidade, por falha administrativa do INSS, que indeferiu incorretamente o benefício, sendo inexigível do segurado que aguarde a efetivação da tutela jurisdicional sem que busque, pelo trabalho, o suprimento da sua subsistência. 15. Por culpa do INSS, resultado do equivocado indeferimento do benefício, o segurado teve de trabalhar, incapacitado, para o provimento de suas necessidades básicas, o que doutrinária e jurisprudencialmente convencionou-se chamar de sobre-esforço. Assim, a remuneração por esse trabalho tem resultado inafastável da justa contraprestação pecuniária. 16. Na hipótese, o princípio da vedação do enriquecimento sem causa atua contra a autarquia previdenciária, pois, por culpa sua - indeferimento equivocado do benefício por incapacidade -, o segurado foi privado da efetivação da função substitutiva da renda laboral, objeto da cobertura previdenciária, inerente aos mencionados benefícios. 17. Como tempero do elemento volitivo do segurado, constata-se objetivamente que, ao trabalhar enquanto espera a concessão de benefício por incapacidade, está ele atuando de boa-fé, cláusula geral hodiernamente fortalecida na regência das relações de direito. 18. Assim, enquanto a função substitutiva da renda do trabalho não for materializada pelo efetivo pagamento do auxílio-doença ou da aposentadoria por invalidez, é legítimo que o segurado exerça atividade remunerada para sua subsistência,

independentemente do exame da compatibilidade dessa atividade com a incapacidade laboral [...].²⁶⁸

A decisão reconheceu que os benefícios cuja renda mensal é vedada ser inferior a um salário mínimo, por força dos arts. 2º, inc. VI e 33 da Lei nº 8.213/91, possuem caráter substitutivo de renda, o que significa dizer que tais benefícios possuem caráter alimentar, por ser a única fonte de renda auferida pelo sujeito, de forma que é a partir deste provento que a sua subsistência é viabilizada, o que há de mais indispensável para garantir que um cidadão viva com dignidade.

Ao atribuir à verba o caráter alimentar, reconhece-se que a quantia percebida será destinada àquilo que seja essencial à manutenção da vida, como alimentação, medicamentos, educação, lazer, bem-estar físico e mental, cultura, vestimenta, dentre outros subsídios indispensáveis para a promoção dos direitos da personalidade e da dignidade do cidadão.

Observando o caráter substitutivo de renda e, por conseguinte, alimentar, dos benefícios previdenciários e assistenciais, cuja renda mensal não pode ser inferior a um salário mínimo, além da ocorrência de erro da administração no indeferimento errôneo do benefício, o STJ decidiu conceder as verbas relativas ao retroativo da aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença desde a data de entrada do requerimento administrativo, simultaneamente com as rendas auferidas pelo trabalho exercido pelo segurado no período entre o indeferimento administrativo e a efetiva implantação do benefício.

Um ano depois, no julgamento do Tema Repetitivo nº 979²⁶⁹, o STJ prolatou decisão totalmente adversa. A Corte Superior ignorou o caráter alimentar dos benefícios previdenciários e assistenciais, inclusive, afirmando que estes seriam repetíveis e, portanto, quando concedidos por erro da administração, material ou operacional, não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, deveriam sim ser objeto de restituição ao erário.

²⁶⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 1013. **Precedentes Qualificados**. Brasília, 01 jul. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1013&cod_tema_final=1013. Acesso em: 22 nov. 2022.

²⁶⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 979. **Precedentes Qualificados**. Brasília, 23 abr. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=979&cod_tema_final=979. Acesso em: 22 nov. 2022.

Ao deixar de reconhecer a irrepetibilidade e o caráter alimentar dos benefícios previdenciários e assistenciais substitutivos de renda, a tese firmada no julgamento do Tema Repetitivo nº 979, pelo STJ, viola os direitos da personalidade mais básicos do cidadão, como a saúde, a alimentação e a vida digna, eis que tais verbas seriam destinadas à manutenção do mais básico para a sobrevivência humana, como remédios, alimentos, vestuário, dentre outros.

Uma das hipóteses de cancelamento do benefício é quando o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) verifica a concessão ou a manutenção de benefício de forma irregular ou indevida; ou quando há o reaparecimento do segurado que tinha sua morte presumida por determinação judicial. Em quaisquer dos casos, a verba percebida pelo beneficiário foi destinada ao custeio do mais indispensável para que se viva com dignidade, tornando-se impossível a sua restituição.

Vale destacar, ainda, a hipótese de erro de cálculo perpetrado pela administração no valor concedido a título de renda mensal ao segurado. Conforme estabelecido no art. 115 da Lei nº 8.213/91, ratificado pelo STJ, o desconto da quantia maior paga poderá ser das demais parcelas do benefício até o limite de 30% (trinta por cento) mensal.

Além de presumir a má-fé do beneficiário e caminhar em sentido oposto ao princípio da boa-fé, a tese firmada no julgamento do Tema nº 979 pelo STJ desconsidera o caráter alimentar dos benefícios substitutivos de renda e ignora o princípio da irrepetibilidade das verbas alimentares, autorizando que, ainda que o erro seja da administração, o beneficiário arque com as consequências da falha na entrega do serviço público, violando os direitos da personalidade de alimentação, saúde e vida digna.

O segundo exemplo é o Tema Repetitivo nº 1018. Em alguns dos casos em que o segurado ingressa na via judicial após o indeferimento do requerimento pela via administrativa, tem-se vislumbrado o seguinte conflito: caso os requisitos exigidos pelo INSS para a implantação do benefício, no transcorrer dos anos em que a ação judicial está em trâmite, sejam cumpridos e o segurado realize novo pedido administrativo enquanto a ação ainda não é julgada, ele terá que desistir da ação judicial?

Para que a controvérsia seja compreendida, veja-se o seguinte exemplo: o contribuinte apresenta requerimento administrativo perante o INSS, visando à obtenção de sua aposentadoria por tempo de contribuição em março de 2015, para tanto, requer o reconhecimento de 1 (um) ano de atividade especial, a ser convertido

em tempo comum para alcançar a carência exigida legalmente. A Autarquia, por sua vez, indefere o pedido sob argumento de que a atividade exercida não foi reconhecida como especial, desta forma, o segurado necessitaria de mais 3 (três) anos de contribuição para angariar o benefício ora pleiteado.

Na sequência, em dezembro de 2015, o segurado ajuíza ação judicial, postulando o reconhecimento da atividade especial e a consequente concessão da aposentadoria. Contudo, como necessitava da remuneração para manter seu sustento e de sua família, continua laborando como empregado e realizando os recolhimentos mensais obrigatórios. Passados 3 (três) anos, a ação judicial continua em trâmite, sem um resultado definitivo, e os requisitos exigidos pelo INSS para a concessão do benefício na via administrativa são cumpridos.

O contribuinte, então, em dezembro de 2018, realiza novo requerimento administrativo e o INSS lhe concede a aposentadoria, com início na data de entrada do último requerimento (12/2018), isso no curso da ação judicial. Posteriormente, a ação é julgada procedente para conceder judicialmente a aposentadoria requerida em março de 2015 administrativamente e, em dezembro de 2015, pela via judicial.

Comparando a renda mensal da aposentadoria concedida judicialmente (com início em março de 2015) e a renda já recebida pela aposentadoria concedida administrativamente (com início em dezembro de 2018), esta última se apresentava mais vantajosa financeiramente. Eis que surge o conflito: o segurado poderia receber a aposentadoria administrativa desde o início da aposentadoria judicial?

Dois processos judiciais envolvendo essa questão foram submetidos ao julgamento do Superior Tribunal de Justiça pelo Tema Repetitivo nº 1018²⁷⁰, que delimitou a tese controvertida:

Possibilidade de, em fase de Cumprimento de Sentença, o segurado do Regime Geral de Previdência Social receber parcelas pretéritas de aposentadoria concedida judicialmente até a data inicial de aposentadoria concedida administrativamente pelo INSS enquanto pendente a mesma ação judicial, com implantação administrativa definitiva dessa última por ser mais vantajosa, sob o enfoque do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213 de 1991.

²⁷⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 1018. **Precedentes Qualificados**. Brasília, 01 jul 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1018&cod_tema_final=1018. Acesso em: 22 nov. 2022.

As demandas que insurgiram até o Superior Tribunal de Justiça foram o REsp 1767789/PR e o Resp 1803154/RS, que tratavam de uma discussão em fase de execução de sentença, em que os segurados quando do ingresso das ações originárias, não se encontravam em gozo de aposentadoria, contudo, em face da resistência injustificada do INSS, foram obrigados a permanecer em atividade, para garantir o seu sustento e de suas respectivas famílias, e a contribuir para o RGPS por mais tempo.²⁷¹ Posteriormente, com tempo de contribuição superveniente ao primeiro requerimento, o INSS deferiu a aposentadoria.

Quando já recebiam a aposentadoria deferida na via administrativa, o INSS foi condenado em juízo a conceder aos contribuintes a aposentadoria com data de início (DIB) mais antiga, mas com renda inferior à da aposentadoria com a DIB mais recente. Inconformados, os segurados formularam pedido ao juízo da execução, no sentido de que fossem mantidas as aposentadorias mais recentes e de renda mais elevada e que, concomitantemente, fosse admitida a execução dos valores anteriores à DIB desta, referentes às aposentadorias concedidas na via judicial.²⁷²

Os juízos de primeira instância indeferiram o pedido dos contribuintes e mantiveram o benefício concedido administrativamente. Em segunda instância, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu que os segurados poderiam executar as parcelas das aposentadorias obtidas na via judicial, cujo valor é maior, vencidas entre as datas de entrada dos primeiros requerimentos administrativos (DER) e a DIB dos benefícios mais recentes obtidos na via administrativa, sem que estes últimos tivessem de ser cessados:

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. BENEFÍCIO CONCEDIDO ADMINISTRATIVAMENTE NO CURSO DA AÇÃO. EXECUÇÃO DAS PARCELAS ATRASADAS DO BENEFÍCIO POSTULADO EM JUÍZO. POSSIBILIDADE. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que 'é possível a manutenção do benefício concedido administrativamente no curso da ação e, concomitantemente, a execução das parcelas do benefício postulado na via judicial até a data da implantação administrativa.'²⁷³

²⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 1018. **Precedentes Qualificados**. Brasília, 01 jul 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1018&cod_tema_final=1018. Acesso em: 22 nov. 2022.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, **AG 5040831-26.2018.4.04.0000**, TURMA REGIONAL SUPLEMENTAR DO PR, Relator JOSÉ ANTONIO SAVARIS, juntado aos autos em 08/02/2019.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. BENEFÍCIO MAIS VANTAJOSO CONCEDIDO ADMINISTRATIVAMENTE NO CURSO DE AÇÃO JUDICIAL. Pode o segurado optar por benefício concedido posteriormente pelo próprio Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sem prejuízo do recebimento de valores em atraso decorrentes de benefício judicialmente deferido, limitadas as parcelas à data da implantação da aposentadoria na via administrativa. ²⁷⁴

A Autarquia Previdenciária, então, interpôs Recurso Especial, alegando a violação da regra que veda a utilização de contribuições posteriores à aposentadoria para obter nova aposentadoria, estabelecida no art. 18, §2º da Lei nº 8.213 de 1991, e a regra que ordena aos tribunais que observem os acórdãos em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) do Tema nº 503, somada ao art. 927, inc. II do Código de Processo Civil.

A tese fixada pelo STF, no julgamento do Tema nº 503²⁷⁵, diz respeito à “desaposentação”:

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91.

A “desaposentação” ocorre quando o contribuinte opta por se aposentar antecipadamente, formando uma base contributiva menor e, conseqüentemente, obtendo uma renda mensal inicial (RMI) inferior à que poderia angariar caso se aposentasse mais tarde. Por outro lado, este segurado que se aposentou mais cedo, receberá a aposentadoria por mais tempo do que esperasse para pedi-la em momento subsequente.²⁷⁶

Já o contribuinte que se aposenta mais tarde forma uma base contributiva mais robusta e é beneficiado com coeficientes de cálculo mais favoráveis, gerando um valor de aposentadoria maior do que teria se optasse por se aposentar mais cedo. Caso fosse permitida a “desaposentação”, o segurado poderia se aposentar mais cedo para já começar a receber os valores relativos à aposentadoria e, quando cumprisse os

²⁷⁴ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, **AG 5020707-22.2018.4.04.0000**, QUINTA TURMA, Relator OSNI CARDOSO FILHO, juntado aos autos em 15/10/2018.

²⁷⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 0503**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 28 out. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=3831346>. Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁷⁶ FIGUEIRA, Cristina Dias de Souza; MELO, Ourival Marques da Silva; DIESEL, Walter Rogério. DESAPOSENTAÇÃO. **REVISTA DE TRABALHOS ACADÊMICOS-UNIVERSO-GOIÂNIA**, 2018.

requisitos para a aposentadoria mais tardia, com uma base contributiva maior, poderia ser contemplado com nova aposentadoria.²⁷⁷

A Autarquia realizou uma analogia entre a “desaposentação” e a possibilidade de optar pela manutenção do benefício previdenciário concedido administrativamente no curso da ação judicial, afirmando que o art. 18, §2º, da Lei nº 8.213 de 1991 veda tal possibilidade, de forma que “o aposentado que permanecer em atividade ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado”.²⁷⁸

O INSS ainda argumentou que os segurados que tiveram reconhecido o direito ao benefício na DIB mais antiga poderiam executar a sentença, mas teriam de deixar de receber o benefício da DIB mais recente, caso contrário, estariam em gozo de benefício decorrente de contribuições vertidas em período abrangido por uma aposentadoria. Por esse motivo, os segurados deveriam previamente fazer sua opção: (a) continuar com seu benefício atual e não executar a sentença ou (b) executar a sentença e abrir mão de seu benefício atual²⁷⁹.

Durante o trâmite do Recurso Especial (Resp), o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, que atuou no feito enquanto *animus curiae*, manifestou seu posicionamento acerca do tema:

Veja-se que, neste caso, o segurado não está aposentado, nem há retorno voluntário ao trabalho, mas sim permanência neste por não possuir outra fonte de renda. O que há aqui é um benefício indeferido por erro na análise da autarquia previdenciária que obrigou o segurado a continuar trabalhando. Parece ilógico puni-lo por um erro com o qual não concorreu [...]. Parece ilógico o desejo do INSS de que o segurado renuncie a um benefício que percebe para concessão de outro que foi anteriormente indeferido por erro único e exclusivamente seu. Estaríamos aqui diante de uma situação de enriquecimento sem causa do INSS em detrimento do segurado que exerceu suas atividades por necessidade e dentro da legalidade em razão de uma injustiça havida.²⁸⁰

²⁷⁷ BARBOSA, Cesar Alexandre Alexandre; DE LIMA, Daniel Xavier. DESAPOSENTAÇÃO. **Revista do Curso de Direito da Uniabeu**, v. 6, n. 1, p. 30-43, 2016.

²⁷⁸ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 1018**. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 01 jul. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1018&cod_tema_final=1018. Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 1018**. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 01 jul. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1018&cod_tema_final=1018. Acesso em: 30 ago. 2022.

O voto do Relator, o Ministro Herban Benjamin, reconheceu que o caso repetitivo em análise não reflete a exata hipótese tratada pelo STF no julgamento do Tema nº 503, no entanto, afirmou que “possui liames em comum que resultam, ao fim, na vedação, estipulada pela Corte Suprema, de utilização da mesma base contributiva para o pagamento de duas aposentadorias”²⁸¹.

Após os votos contrários do Ministro Og Fernandes e da Ministra Regina Helena Costa, o Ministro Relator Herban Benjamin retificou o seu voto, negando provimento ao Recurso Especial interposto pela Autarquia Previdenciária e propondo a fixação da seguinte tese:

O Segurado tem direito de opção pelo benefício mais vantajoso concedido administrativamente, no curso de ação judicial em que se reconheceu benefício menos vantajoso. Em cumprimento de sentença, o segurado possui o direito à manutenção do benefício previdenciário concedido administrativamente no curso da ação judicial e, concomitantemente, à execução das parcelas do benefício reconhecido na via judicial, limitadas à data de implantação daquele conferido na via administrativa.²⁸²

O principal argumento utilizado para o improvimento do REsp consiste no fato de que, nos casos em análise, os segurados tiveram o seu direito de opção tolhido pelo INSS no momento em que a Autarquia negou o requerimento administrativo inicial de aposentadoria erroneamente e, caso não fosse concedido o benefício judicial desde a primeira data de entrada, estaria sendo retirada a compensação pelo dano suportado pelos segurados em decorrência do indevido indeferimento por parte da Autarquia, que, neste caso, acabaria se beneficiando de seu injusto proceder.²⁸³

Sendo assim, fora prolatada a seguinte decisão no dia 08 de junho de 2022:

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSOS ESPECIAIS REPRESENTATIVOS DA CONTROVÉRSIA. TEMA 1.018/STJ. RESP 1.767.789/PR E RESP 1.803.154/RS. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. APOSENTADORIA CONCEDIDA JUDICIALMENTE. CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE APOSENTADORIA NO CURSO DA AÇÃO. DIREITO DE OPÇÃO. BENEFÍCIO MAIS VANTAJOSO.

²⁸¹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 1018**. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 01 jul. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1018&cod_tema_final=1018. Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ *Ibidem*.

POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DAS PARCELAS DO BENEFÍCIO CONCEDIDO JUDICIALMENTE.

IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

1. O tema ora em discussão (1.018/STJ) consiste em estabelecer a possibilidade de, em fase de cumprimento de sentença, "o segurado do Regime Geral de Previdência Social receber parcelas pretéritas de aposentadoria concedida judicialmente até a data inicial de aposentadoria concedida administrativamente pelo INSS enquanto pendente a mesma ação judicial, com implantação administrativa definitiva dessa última por ser mais vantajosa, sob o enfoque do artigo 18, § 2º, da Lei 8.213/1991".

PANORAMA JURISPRUDENCIAL

2. A matéria não é pacífica no STJ: a Primeira Turma entende possível o recebimento das duas aposentadorias, enquanto a Segunda Turma, majoritariamente, considera inviável a percepção de ambas, mas atribui ao segurado a opção de escolher uma delas.³ Considerando a definição do tema no STJ com o presente julgamento, propõe-se reflexão aprofundada sobre essa questão, à luz dos precedentes do STF e sua frequente reiteração da demanda no Poder Judiciário.⁴ A estabilidade, integralidade e coerência da jurisprudência das Cortes Superiores, para além de vetor de orientação para os tribunais e magistrados, propicia a indispensável segurança jurídica a todos os jurisdicionados. Uma jurisprudência previsível é fator de estabilidade social, devendo ser escopo a ser perseguido por todo o sistema jurisdicional.

POSICIONAMENTO DO STJ

5. O segurado que tenha acionado o Poder Judiciário em busca do reconhecimento do seu direito à concessão de benefício previdenciário faz jus a executar os valores decorrentes da respectiva condenação, ainda que, no curso da ação, o INSS tenha-lhe concedido benefício mais vantajoso. 6. Com efeito, remanesce o interesse em receber as parcelas relativas ao período compreendido entre o termo inicial fixado em juízo e a data em que o INSS procedeu à efetiva implantação do benefício deferido administrativamente, o que não configura hipótese de desaposentação.

DEFINIÇÃO DA TESE REPETITIVA

7. Proponho a fixação da seguinte tese repetitiva para o Tema 1.018/STJ: "O Segurado tem direito de opção pelo benefício mais vantajoso concedido administrativamente, no curso de ação judicial em que se reconheceu benefício menos vantajoso. Em cumprimento de sentença, o segurado possui o direito à manutenção do benefício previdenciário concedido administrativamente no curso da ação judicial e, concomitantemente, à execução das parcelas do benefício reconhecido na via judicial, limitadas à data de implantação daquele conferido na via administrativa".

CONCLUSÃO

8. Recurso Especial não conhecido, sob o rito dos arts. 1.036 e seguintes do CPC/2015.²⁸⁴

Entende-se que a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, encontra parâmetro legal e promove a liberdade de escolha do segurado, além de possuir caráter punitivo e compensatório. A pretensão do segurado deferida na esfera judicial é a mesma que a indeferida na esfera administrativa de forma errônea, de modo que não conceder ao contribuinte a oportunidade de obter o

²⁸⁴ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 1018**. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 01 jul. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1018&cod_tema_final=1018. Acesso em: 30 ago. 2022.

seu benefício judicialmente, desde a data da entrada do requerimento administrativo, seria o mesmo que lhe retirar tal direito.

A ação só foi proposta na via judicial em razão da resistência injustificada do INSS, que, por uma falha em seu sistema, não concedeu ao contribuinte o benefício que lhe era de direito e o obrigou a continuar contribuindo para a previdência social para que o seu sustento fosse assegurado. Ora, caso a aposentadoria tivesse sido deferida pela Autarquia no primeiro pedido administrativo, o segurado não precisaria continuar laborando e, assim, não faria *jus* à nova aposentadoria, com renda mensal superior, isto é, desde a data do primeiro requerimento administrativo a aposentadoria já deveria ter sido concedida ao segurado, o que fora comprovado pela procedência do pedido judicialmente.

Se no decorrer do trâmite jurídico processual foi constatado o direito à outra aposentadoria, de renda maior, que fora concedida administrativamente, por óbvio que o contribuinte continuou laborando e recolhendo para os cofres públicos, mesmo após o indeferimento do primeiro pedido.

Este fato diferencia a hipótese tratada do instituto da “desaposentação”. Quando o segurado conquista sua aposentadoria no segundo pedido administrativo, ele não se encontrava em gozo de qualquer benefício decorrente de aposentadoria. O seu direito adveio em razão do primeiro indeferimento administrativo, que lhe causou a necessidade de se manter em atividade. Por lógica, as contribuições realizadas a partir da improcedência do pedido não podem ser desconsideradas ou interpretadas em seu prejuízo, a ponto de negar o exercício de direito que o assiste desde o primeiro requerimento administrativo, reconhecido em juízo.

Com a decisão do Tema nº 1018, o segurado que tem seu benefício negado na esfera administrativa, continua contribuindo para a previdência social e, durante o trâmite judicial, implementa os requisitos exigidos pelo INSS para o reconhecimento da aposentadoria, pode requerer novamente o seu benefício na via administrativa e passar a receber sem que, posteriormente, tenha que optar entre os benefícios concedidos administrativa e judicialmente e, eventualmente, perda o direito aos salários retroativos à data de entrada do primeiro requerimento.

O exemplo clássico é o do trabalhador que tem sua aposentadoria por invalidez negada pelo INSS. Após o indeferimento, ele ingressa na via judicial, mas continua laborando e recolhendo sua contribuição para os cofres públicos. Durante o trâmite jurídico processual, o contribuinte completa o tempo que a Autarquia reconhece para

a concessão da aposentadoria comum, realiza o requerimento administrativo, o INSS a defere e o segurado passa a recebê-la.

Quando a decisão judicial é proferida, o segurado percebe que a aposentadoria concedida administrativamente possui renda mensal superior àquela concedida judicialmente, contudo, fica com receio de optar pela aposentadoria administrativa e perder o seu direito às verbas retroativas desde a data de entrada do primeiro requerimento na via administrativa.

Pela ótica do STJ, após o julgamento do Tema nº 1018, esse segurado poderá optar pela aposentadoria por invalidez (concedida judicialmente) ou pela aposentadoria comum (concedida administrativamente) e, decidindo pela aposentadoria comum, ainda receberá os valores retroativos referentes aos atrasados da aposentadoria por invalidez, ou seja, o contribuinte poderá migrar de uma aposentadoria para outra, adquirindo o que lhe foi concedido na via judicial sem abrir mão do conquistado na via administrativa.

Antes de firmada a tese, nestes casos, a Autarquia Previdenciária reconhecia o direito do segurado de optar pelo benefício mais vantajoso, fosse ele o administrativo ou o judicial. Entretanto, caso escolhesse pela aposentadoria concedida administrativamente no curso do processo judicial, perderia o direito de receber os salários mensais atrasados referentes ao período entre a data de entrada do primeiro requerimento administrativo até a implantação da aposentadoria judicial.

Atualmente, pode-se reafirmar a frase apontada pelo Ministro Luiz, já que finalmente é possível conciliar o “melhor dos dois mundos” em prol do segurado. Firmada a tese, o contribuinte pode optar pela aposentadoria com o maior salário-benefício e, ainda, receber as verbas relativas a todo o período em que permaneceu sem usufruir de sua aposentadoria, em razão da ineficiência do INSS, considerada desde a data do primeiro requerimento administrativo até o início do benefício judicial.

Alessandra Strazzi²⁸⁵ concorda com o apontado:

Como o primeiro indeferimento administrativo obrigou o segurado a continuar trabalhando para manter seu sustento e de sua família, o INSS deveria pagar as parcelas retroativas, independente de qual benefício o segurado optou por continuar recebendo. O art. 18, §2º, da Lei n. 8.213/1991 diz que o aposentado que permanecer em atividade ou a ela retornar, não fará jus a prestação alguma do INSS em decorrência do exercício dessa atividade

²⁸⁵ STRAZZI, Alessandra. **Novo pedido de aposentadoria com processo judicial em andamento (Tema 1018 STJ)**. 2022. Disponível em: <https://www.desmistificando.com.br/tema-1018-stj-novo-pedido-de-aposentadoria/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

(exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado). Mas, como nesse caso o INSS não chegou a conceder o benefício, esse dispositivo não se aplica. É preciso diferenciar a atividade realizada depois da concessão da aposentadoria (hipótese em que se aplica o art. 18, §2º, da Lei n. 8.213/1991), da atividade exercida antes da concessão, mesmo que posteriormente à DIB, fixada de forma retroativa pelo judiciário. Na segunda situação, ocorreu um fato superveniente ao ajuizamento da ação, devendo ser aplicado o art. 493 do Código de Processo Civil. Então, seria possível que o segurado exercesse seu direito de optar pelo benefício mais vantajoso, mesmo que fosse a aposentadoria concedida pela via administrativa, sem que isso implicasse em renúncia aos valores atrasados provenientes da via judicial.

Por ser uma decisão recente, a qual ainda é passível de reforma pelo Supremo Tribunal Federal, eis que não transitou em julgado, é claro que a Autarquia Previdenciária ainda não está cumprindo a tese firmada, sendo necessária a intervenção do Poder Judiciário para garantir o direito de escolha do segurado.

O direito de poder optar pelo benefício mais vantajoso promove o direito à liberdade do segurado, que está intrinsecamente relacionado aos direitos da personalidade do contribuinte, que são aqueles criados para resguardar os direitos mais intrínsecos do ser humano, essenciais para a promoção da vida digna.

Embora nos casos relacionados ao julgamento do Tema nº 1018 do STJ a submissão do segurado a um processo administrativo ineficiente seja evidente, já que o indeferimento administrativo errôneo é um pré-requisito para o enquadramento na tese firmada, a decisão prolatada pelo STJ promove o direito da personalidade do segurado, na medida em que lhe concede a liberdade de optar pelo benefício mais vantajoso, sem que haja a perda do direito de receber as parcelas retroativas desde a data de entrada do primeiro requerimento administrativo.

Por isso, há de se concluir também pela existência de um duplo caráter na tese firmada, o primeiro, punitivo, e o segundo, compensatório. Punitivo em relação ao INSS, que não observou os ditames legais e as decisões emanadas pelas cortes superiores e indeferiu erroneamente o pedido do segurado. Por outro lado, compensatório, em favor do contribuinte, que fora compelido a continuar laborando e, consequentemente, contribuindo para a previdência para manter o seu sustento e de sua família, além de ter sido submetido a um processo administrativo ineficiente.

Embora o beneficiário tenha seu benefício indeferido na via administrativa e, com isso, tenha seus direitos da personalidade violados em um primeiro momento, a decisão de que o segurado possui o direito à manutenção do benefício previdenciário concedido administrativamente no curso da ação judicial e, concomitantemente, à

execução das parcelas retroativas do benefício reconhecido na via judicial, se adequa aos preceitos dos direitos da personalidade, ao promover o direito à liberdade do segurado, compensá-lo pelos transtornos suportados e punir o INSS pela sua ineficiência.

4.2 A irrepetibilidade dos benefícios previdenciários e assistenciais substitutivos de renda

Além dos problemas gerados pela ineficiência do INSS já discutidos, há que se destacar a possibilidade de deferimento errôneo dos benefícios assistenciais e previdenciários, também derivada da ineficiência da Autarquia Previdenciária na análise dos requerimentos. Nesta hipótese, o demandante teria percebidos valores oriundos de um benefício que não possuía direito e a dúvida que surge é: o Estado poderia exigir a devolução ao erário do montante recebido?

Para solucionar o questionamento é importante analisar o princípio da irrepetibilidade, que foi construído pela doutrina civilista no que concerne à obrigação de prestar alimentos parentais. Entende-se que os alimentos são recebidos por aquele que não possui condições de arcar com o próprio sustento, por este motivo, e para que lhe seja garantido o mínimo necessário para promoção da vida digna, os alimentos são irrepetíveis.²⁸⁶

A irrepetibilidade significa que uma vez paga a prestação a título de alimentos, ela não pode ser restituída ao pagador, já que se pressupõe que a quantia percebida foi destinada às despesas mais básicas do seu beneficiário, como alimentação e saúde, conforme explica Sílvio de Salvo Venosa:

Não há direito à repetição dos alimentos pagos, tantos os provisionais como os definitivos. Desse modo, o pagamento dos alimentos é sempre bom e perfeito, ainda que recurso venha modificar decisão anterior, suprimindo-os ou reduzindo seu montante. No entanto, como sempre, toda afirmação peremptória em Direito é perigosa: nos casos patológicos, com pagamentos feitos com evidente erro quanto a pessoa, por exemplo, é evidente que o *solvens* terá direito à restituição²⁸⁷.

²⁸⁶ SILVA, Danniel Gustavo Bomfim Araújo da. **Entrevista:** a irrepetibilidade da verba alimentar x boa fé. Entrevistador: portal Ibdfam.2013. Disponível em: <<http://www.ibdfam.org.br/noticias/5138/Entrevista%3A+a+irrepetibilidade+da+verba+alimentar+X+boa+f%C3%A9#.UjHEacasgyp>>. Acesso em: 1 out. 2021.

²⁸⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil:** direito de família. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. v. 6.

Há doutrinadores que discordam de Venosa e relativizam o referido princípio, com a finalidade de vedar o enriquecimento ilícito, como Carlos Roberto Gonçalves:

O princípio da irrepetibilidade não é, todavia, absoluto e encontra limites no dolo em sua obtenção, bem como na hipótese de erro no pagamento dos alimentos [...] porque, em ambas as hipóteses, envolve um enriquecimento sem causa por parte do alimentado, que não se justifica.²⁸⁸

Gonçalves reconhece a relativização do princípio da irrepetibilidade em duas hipóteses: em havendo dolo do alimentando ou caso haja erro em seu pagamento. Youssef Said Cahali, por sua vez, concorda com a tese de Gonçalves, desde que quem pagou os alimentos prove que cabia a terceiro a obrigação:

Admite-se a restituição dos alimentos quando quem os prestou não os devia, mas somente quando se fizer a prova de que cabia a terceiro a obrigação alimentar, pois o alimentando utilizando-se dos alimentos não teve nenhum enriquecimento ilícito. A norma adotada pelo nosso direito é destarte a seguinte: quem forneceu os alimentos pensando erradamente que os devia, pode exigir a restituição do valor dos mesmos do terceiro que realmente devia fornecê-los²⁸⁹.

O enriquecimento sem causa cria uma obrigação de restituir aquele que contribuiu de forma errônea para aumentar o patrimônio do suposto credor, quando este recebeu o que não lhe era devido, ou quando existente a dívida, se tornou extinta.²⁹⁰

Nota-se que o princípio da irrepetibilidade dos alimentos possui três pressupostos básicos para a aplicação no direito previdenciário, quais sejam: natureza alimentar de crédito, recebimento de boa-fé e erro da administração. Ao analisar os benefícios assistenciais e previdenciários substitutivos de renda, depreende-se que os três pressupostos estão presentes.²⁹¹

Em relação à natureza alimentar de crédito, ela decorre da necessidade de subsistência básica do ser humano, tornando-se evidente a sua aplicação na seguridade social na medida em que os benefícios ora referidos são concedidos

²⁸⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 6ª Edição. São Paulo. 2009.

²⁸⁹ CAHALI, Youssef Said. **Dano Moral**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

²⁹⁰ PEREIRA, Sérgio Gischkow. **Ação de alimentos**. 4. ed. Rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

²⁹¹ DA COSTA, Ari Boemer Antunes. O crédito previdenciário a favor da fazenda pública e o princípio da irrepetibilidade dos alimentos. **Revista JurisFIB**, v. 9, n. 1, p. 9-24, fev. 2018. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/325>. Acesso em: 22 nov. 2022.

justamente para substituir a renda do beneficiário e garantir o mínimo essencial para a manutenção da vida digna, como a própria alimentação.

A boa-fé, por sua vez, possui dois aspectos, o objetivo e o subjetivo. O primeiro diz respeito à conduta leal e honesta, enquanto o segundo se refere à percepção psicológica do sujeito de que ele está agindo corretamente, ou seja, ele desconhece a situação irregular que vivencia ou acredita realmente possuir um direito que, na verdade, não lhe pertence.²⁹²

Segundo Pontes de Miranda²⁹³, a boa-fé é a “certeza de agir com o amparo da lei, ou sem ofensa a ela; ausência de intenção dolosa”. Ainda, de acordo com Ana Claudia Marassi Spinelli²⁹⁴:

A boa-fé é a falta de consciência de que tal ato causará dano, ou seja, é a ausência de vontade de prejudicar. Outros entendem que além de agir sem malícia é necessária a convicção de que age com lealdade. É a convicção da existência do direito. Porém, a atitude leal deve ser positiva, ou seja, o indivíduo entende ser existente o que, em verdade, não existe. Por exemplo, é aquele que erroneamente crê na exatidão do registro de imóveis, ou na existência de procuração que já foi revogada. O erro negativo é quando se desconhece o que, em verdade, existe. Afinal, se a convicção corresponde a realidade, não há boa-fé, mas simplesmente o direito. A convicção falsa é que importa indagar se de boa ou má-fé.

Pela sua relevância, o princípio da boa-fé orienta a interpretação do ordenamento jurídico e dos contratos, sendo considerado uma regra áurea nas obrigações, devendo o seu oposto, a má-fé, ser comprovada pelo interessado, isto é, pressupõe-se que o sujeito está agindo pautado na boa-fé, inclusive nas relações previdenciárias e assistenciais.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já reconheceu a existência de boa-fé no direito previdenciário no julgamento do Tema nº 531, que firmou o seguinte entendimento:

Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os

²⁹² DIDIER JR, Fredie. Princípio da boa-fé processual no direito processual civil brasileiro e seu fundamento constitucional. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro** nº, v. 70, p. 179, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/211949539.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

²⁹³ MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**, Tomo I, Campinas: Bookselier, 1999.

²⁹⁴ SPINELLI, Ana Claudia Marassi. Boa-fé, equidade e segurança jurídica: diretrizes do direito contratual contemporâneo. **Revista Jurídica Cesumar** – ISSN 2176-9184, v. 2, n. 1, 2002, p. 113-140. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/421>. Acesso em: 22 nov. 2022.

valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.²⁹⁵

É importante destacar o voto do Ministro Humberto Martins no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1263480/CE:

Reconhecer a boa-fé não é tarefa fácil. Sabe-se, entretanto, que desde a entrada em vigor do atual código civil, o real estado anímico do sujeito passa a ser desconsiderado, e a boa-fé é aferida naquilo que é exteriorizado pelo agente, segundo padrões éticos de condutas que podem ser identificados objetivamente. Busca-se, segundo a doutrina, a chamada boa-fé objetiva. Por esses motivos é que para concluir se o sujeito estava ou não de boa-fé, torna-se necessária analisar se o seu comportamento foi leal, ético, ou, se havia justificativa amparada no direito. [...]. Quando a Administração Pública comete um erro contábil ou interpreta erroneamente uma lei e, com isso, paga em excesso a um servidor, cria-se, neste, uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, até porque, os atos administrativos possuem a presunção de legalidade. [...]. Em ambas as situações, eventual utilização dos recursos por parte dos servidores para a satisfação das necessidades materiais e alimentares é plenamente justificada. Objetivamente, a fruição do que foi recebido indevidamente está acobertada pela boa-fé, que, por sua vez, é consequência da legítima confiança de que os valores integravam o patrimônio do beneficiário.²⁹⁶

Na elucidação do Ministro Humberto Martins, pode-se concluir que o erro da administração parte do conceito de invalidação, sendo esta considerada a supressão de um ato administrativo ou da relação jurídica dele nascida, por haverem sido produzidos em desconformidade com a ordem jurídica.²⁹⁷

Por conseguinte, concedido um benefício previdenciário ou assistencial pelo agente administrativo sem a observância da ordem jurídica e dos preceitos legais há a ocorrência de erro administrativo, que não pode gerar consequências ao beneficiário de boa-fé, como a obrigação de devolver os valores percebidos, em atenção ao princípio da irrepetibilidade, perfeitamente aplicado no Direito Previdenciário ante o preenchimento dos pressupostos elencados.

²⁹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 531. **Precedentes Qualificados**. Brasília, 19 out. 2012. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=531&cod_tema_final=531. Acesso em: 22 nov. 2022.

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

4.3 A imposição dos entendimentos judiciais em face da Autarquia Previdenciária

Levantadas as consequências da ineficiência do INSS aos direitos da personalidade dos assistidos e segurados pela seguridade social, reais vítimas das falhas administrativas, passa-se à propositura de uma solução prática para a judicialização da previdência, que reduziria a quantidade de indeferimentos administrativos e posteriores concessões judiciais e promoveria os direitos da personalidade dos beneficiários, assegurando a manutenção da alimentação, da saúde e da vida digna destes.

Os testes das hipóteses, por meio das análises empíricas, permitem concluir que a maior causa da ineficiência do INSS e da consequente judicialização da previdência é a não observância dos precedentes dos Tribunais Superiores pela Autarquia Previdenciária. Em segundo lugar, está na divergência entre as perícias administrativas e judiciais e a conclusão final do decisor com base na criação do conceito da “invalidez social”, contudo, esta hipótese justifica somente a judicialização dos benefícios por incapacidade.

Ressalta-se que o objetivo da solução a ser proposta é evitar a judicialização excessiva, que está intrinsicamente relacionada à ineficiência do INSS, e não qualquer judicialização. É legítimo o controle realizado pelo Poder Judiciário acerca da legalidade da atuação administrativa, a fim de ponderar as normas legais em conjunto com os direitos previstos na Constituição Federal. No entanto, o papel atual desenvolvido pelo Judiciário não tem se restringido somente a um controle e à revisão, na verdade, se expande à análise de caso a caso, assumindo o dever da Autarquia.

O Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) entende a excessiva judicialização como um duplo movimento:

A excessiva judicialização pode ser entendida como um duplo movimento. De um lado, as insuficiências da análise administrativa e, de outro, a expansão da atuação do Judiciário. Esse processo é marcado pelo ruído na comunicação entre as duas instituições, seja pela não interiorização da autarquia dos precedentes jurisprudenciais, seja, por vezes, pela desconsideração dos desenvolvimentos do processo administrativo na análise judicial.

O fluxo da judicialização se inicia com a dificuldade de acesso às plataformas *online* do INSS, transita pelo processo administrativo ineficiente, que dificulta a produção de provas, e desagua no Judiciário. Neste sentido, identifica-se a existência

de quatro macroproblemas: (i) a dificuldade de acesso à plataforma do INSS; (ii) o subaproveitamento da via administrativa pelo INSS; (iii) o subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial; (iv) a pouca aderência pelo INSS aos entendimentos jurisprudenciais consolidados.

A figura abaixo representa os quatro macroproblemas identificados:

Figura 13 - Macroproblemas que justificam a ineficiência do INSS



Fonte: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020.

A dificuldade de acesso dos cidadãos às plataformas do INSS para realizar o requerimento administrativo é ocasionada pela falta de conhecimento digital de alguns dos usuários da Seguridade Social, principalmente os idosos, pela ausência de transparência do processo administrativo e da legislação previdenciária para com os cidadãos e, até mesmo, pela não obrigatoriedade de advogados na fase administrativa.

Nos últimos anos, o INSS decidiu desenvolver uma plataforma digital para a formulação dos requerimentos administrativos, a obtenção de documentos, processos, cálculos e para outras funcionalidades. O objetivo é tornar o processo mais célere e eficiente, para que o expressivo contingente de pedidos seja reduzido. Esta nova organização permitiu, inclusive, a criação de equipes especializadas na análise

de cada benefício, para que as decisões administrativas fossem uniformizadas. Todavia, parte do público que se dirige às agências do INSS presencialmente para solicitar seus benefícios não possui conhecimento digital para manusear a nova plataforma, principalmente aqueles que requerem as aposentadorias, como os idosos, e os servidores rurais, que apresentam pouca familiaridade com a Internet. Como se não bastasse, a plataforma se mostrou pouco intuitiva e com constantes erros, que a tiram do ar por horas.

Membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e advogados relataram durante as entrevistas realizadas pela INSPER que nas cidades mais afastadas das capitais, várias agências adotaram o atendimento digital, passando a realizar o atendimento presencial somente em casos excepcionais, como para realizar perícias ou ouvir testemunhas durante o processo administrativo. Com isso, os grupos mais vulneráveis foram evidentemente afetados pela mudança drástica e obrigados a recorrer à assistência jurídica pública ou privada até mesmo para realizar o pedido administrativo.

A assistência de advogado durante a fase administrativa possui seus pontos positivos e negativos. Por um lado, evita que o processo administrativo seja falho, anexando todos os documentos necessários para a apreciação da demanda e realizando o pedido somente nos casos em que há forte probabilidade de reconhecimento do direito da parte. Em contrassenso, diante do indeferimento administrativo, a judicialização é iminente. O advogado já estará contratado pelo cidadão e o custo para ingressar com a ação se torna negligenciável.

Marcio José Brand afirma que:

A população cresce e, por consequência, há aumento na demanda por benefícios da Previdência Social. Contudo, na contramão disso, o quadro de trabalhadores do INSS só diminui. Servidores se aposentam, mas não são realizados novos concursos com o intuito de substituí-los. Dessa forma surge o Processo Administrativo Digital Previdenciário, onde o INSS realizou convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil com a finalidade de maior celeridade nos processos administrativos. Lembrando que embora exista tal facilidade não é obrigatório a contratação de um especialista em direito previdenciário, no entanto, tal profissional consegue fazer requerimentos junto ao órgão sem necessidade de agendamento prévio e acompanha o andamento dos pedidos de perto. Isso torna o processo administrativo no INSS mais ágil. Contar com apoio especializado, o interessado será orientado por quem já tem costume de lidar com causas previdenciárias. Dessa forma,

receberá orientações mais precisas e as chances de ter o benefício concedido serão maiores.²⁹⁸

Para solucionar de forma eficaz o problema da dificuldade de acesso dos cidadãos à plataforma do INSS, propõe-se que seja viabilizado o acesso presencial às agências do INSS em todo e qualquer tipo de caso, sem exceção, nas regiões de maior exclusão digital. A substituição do atendimento presencial pelo remoto deve ser realizada de forma gradativa, de acordo com a redução dos deficientes digitais. Neste ponto, as parcerias com os órgãos públicos para conciliar as políticas de inclusão digital com as orientações para o manuseio da plataforma “Meu INSS” seriam imprescindíveis.

Destaca-se que a utilização das plataformas digitais durante todo o trâmite do processo administrativo é um fator temporal. Obviamente, esse recurso pode e deve ser utilizado para reduzir a gigantesca contingência de requerimentos que aguardam análise. Contudo, não se pode esquecer que grande parte do público que procura a seguridade social está incluído em minorias e grupos vulneráveis, que não possuem conhecimento digital. Portanto, para que as plataformas digitais possam se tornar o principal meio de ingresso na via administrativa a inclusão digital e informacional se torna um pré-requisito, sob pena de perpetuação do fenômeno da judicialização.

Faz-se necessário que sejam desenvolvidas medidas de informações e educação sobre o uso da plataforma “Meu INSS”, com tutoriais detalhados de como utilizar todos os serviços disponibilizados pelo *site*, distribuídos em panfletos para a população e disponibilizados nas plataformas *online* mais acessadas atualmente, como “Google”, “Youtube” e até nas páginas governamentais em redes sociais, como o “Facebook” e o “Instagram”, bem como o fechamento de parcerias com prefeituras, para que todo cidadão saiba manusear o sistema, e organização de locais específicos para orientar a população a acessar os recursos digitais, dentre outros.

Tendo em vista a não obrigatoriedade de assistência jurídica para o ingresso na via administrativa, é necessário que o processo seja simplificado, com ampla informação ao segurado. Devem ser desenvolvidos procedimentos que aumentem a transparência do processo, a previsibilidade e a celeridade do trâmite, ponto que torna

²⁹⁸ BRAND, Marcio José. PROCESSO ADMINISTRATIVO DIGITAL PREVIDENCIÁRIO. **Anais do Evinci - Unibrasil**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 167-167, jan. 2020. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisevinci/article/view/4911>. Acesso em: 26 dez. 2022.

fundamental a contratação de mais servidores, não descartando a necessidade de orientar os servidores mais antigos acerca do manuseio da plataforma digital, já que de nada adiantaria informar o cidadão se o servidor que analisasse o seu processo não possuísse o conhecimento para tanto.

Em relação ao segundo macroproblema, o subaproveitamento da via administrativa pelo INSS se desdobra em duas dimensões: o não esgotamento da via administrativa e a escassez de informações. Primeiramente, quanto ao esgotamento da via administrativa, tem-se que para o ingresso no Poder Judiciário se exige o indeferimento administrativo, mas não o esgotamento de toda a via administrativa, ou seja, basta uma negativa para que o demandante apresente as suas alegações judicialmente.

Por esse motivo, na maioria das vezes, a via administrativa não é esgotada. Isso quer dizer que não é interposto recurso para a apreciação do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). Indeferido o pedido, o demandante segue para a via judicial, sem tentar antes reformar a decisão na própria via administrativa. Tal fato é justificado pela demora da Autarquia na análise dos pedidos. Se os prazos não são observados durante a primeira análise, que dirá em uma segunda ou terceira análise do mesmo órgão, que, no senso comum, tende a manter o seu entendimento e não o reformar.

A escassez de informações está ligada ao aumento no tempo médio de concessão de benefícios. Como elencado anteriormente, no ano de 2019 ocorreu a aposentadoria em massa de servidores do INSS e os cargos vagos não foram repostos. A solução encontrada pela Autarquia foi permitir o teletrabalho e conceder um bônus de produtividade por processo concluído. Obviamente que a tentativa restou infrutífera. A concessão do bônus aumentou a quantidade de processos examinados por servidor, mas a qualidade da análise reduziu drasticamente.

A mora da Autarquia em analisar os requerimentos administrativos foi unânime entre os entrevistados – Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advogados e do próprio INSS. A quantidade de mandados de segurança ajuizados para que o INSS apreciasse os pedidos é consequência da não reposição da mão de obra. Com a concessão do bônus, ao final, tem-se maior quantidade de processos analisados e, em sentido oposto, maior judicialização da Previdência.

Há que se destacar ainda a diretriz para que os servidores sigam estritamente as Instruções Normativas da Autarquia, sob pena de responsabilização pessoal. Veja-

se, se a norma interna não prevê, por exemplo, a oitiva de testemunhas durante o processo para a obtenção de um determinado benefício, o pedido de instrução será negado, independentemente da argumentação ou do quanto a testemunha seja essencial para a comprovação do direito. A apreciação da Autarquia se torna incompleta e, mais uma vez, ineficiente.

Para solucionar o problema do subaproveitamento da via administrativa pelo INSS, propõe-se a transição ao processo digital, com atenção à qualidade das análises, em especial dos indeferimentos administrativos. Conceder bônus para que o servidor aumente a quantidade de pedidos analisados não soluciona o problema da judicialização, pelo contrário, agrava a ineficiência da Autarquia Previdenciária. Para lidar com a falta de capacidade do INSS em lidar com a crescente demanda, os esforços atuais da Autarquia devem continuar, todavia, prezando pela qualidade das decisões, e não pela quantidade.

A reestruturação no processo de análise não é uma solução prática e passível de inserção instantânea, uma vez que exige tempo. Durante esse processo, é imprescindível que haja o diálogo entre os atores no processo de inovação e de mudança institucional, para evitar os efeitos colaterais, como, por exemplo, o ingresso dos mandados de segurança. Para pressionar o INSS a analisar os pedidos, a Defensoria Pública e os Advogados passaram a interpor o remédio constitucional.

O que parecia ser a solução do problema se tornou a causa de outros, gerando uma questão sistêmica: a pessoa beneficiada pelo mandado de segurança é alocada na fila do INSS na frente de pessoas que já estavam aguardando há mais tempo e não haviam recorrido ao Poder Judiciário, isto é, a judicialização se tornou mais vantajosa e prejudicou aqueles que não optaram por ela. O conflito só foi solucionado quando as instituições dialogaram, o INSS explicou a realidade vivenciada e os atores concordaram em suspender o ajuizamento dos mandados de segurança, demonstrando que a comunicação é capaz de solucionar os conflitos mais enraizados.

Outro exemplo da eficiência do diálogo ocorreu quando a Autarquia Previdenciária não estava cumprindo os prazos para a implantação do benefício judicialmente deferido. Diante disso, os juízes passaram a aplicar multas para coibir o INSS a cumprir o seu dever. Contudo, como a falha interna do INSS não foi solucionada, os benefícios continuaram sem implantação. Os Tribunais, então, pararam de condenar ao pagamento de multa e dialogaram com a Autarquia. A partir

disso, foi possível encontrar uma solução conjunta factível pelo INSS, sem prejuízo do direito dos demandantes.

É importante também que o INSS forneça ao segurado maiores informações sobre o processo administrativo de análise dos requerimentos. Muitas vezes, o demandante sem assistência jurídica não sabe sequer qual é o prazo para a análise do seu requerimento. A ausência de uma previsão de quando o segurado será atendido é o que lhe conduz a buscar a via judicial. Caso prestasse informações claras ao demandante, a confiança na instituição aumentaria, o que poderia evitar a judicialização.

O reforço na qualidade de análise do material probatório e na verificação das informações do segurado colaboraria para proporcionar um processo mais eficiente, principalmente visando à melhoria das perícias administrativas, que ocorrem de forma sucinta, além de que aumentaria a compreensão acerca da dificuldade de determinadas parcelas da população de buscar documentos comprobatórios do seu direito, permitindo que testemunhas fossem ouvidas para este fim.

Allan Luiz Oliveira Barros, Procurador Federal, destaca que a crise processualista previdenciária se encontra exatamente na fase probatória:

Podemos afirmar que, enquanto na processualística civil a doutrina aponta a crise do processo na fase de execução²⁶, diante da inefetividade da decisão judicial em relação à ausência de concreção no mundo dos fatos do comando que dela emerge, na esfera previdenciária a crise do processo atinge a fase de instrução, o que tem desafiado a Administração Previdenciária em busca de soluções que resultem numa decisão administrativa de melhor qualidade e mais justa. Nessa fase do processo é indispensável uma atuação participativa dos órgãos previdenciários, diante da maior facilidade que possuem para confirmar ou negar a validade jurídica das provas apresentadas pelo interessado, se necessário produzindo novas provas ou solicitando informações a outros órgãos públicos e privados para corroborar aquelas apresentadas, efetivando, assim, a missão institucional da Previdência Social de garantir a proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com objetivo de promover o bem-estar social. Não obstante seja exigida tal postura administrativa, ainda não se encontra sedimentada nos órgãos previdenciários a cultura da produção probatória de ofício por seus próprios servidores (princípio da oficialidade), quando insuficientes as provas apresentadas pelos interessados. Não raras vezes o segurado apresenta documentos para a comprovação do exercício da atividade laboral, a exemplo da carteira de trabalho com anotações de vínculo de emprego, e os servidores do INSS desconsideram os registros como tempo de contribuição, sem diligenciar junto ao empregador ou a outros órgãos públicos no sentido de confirmar ou afastar a presunção de legitimidade dessas informações. O modelo adotado atualmente atribui o ônus da produção probatória quase que integralmente àqueles que requerem os benefícios previdenciários. Parte-se da premissa de que se os interessados não produzem os elementos de prova necessários à comprovação dos fatos que alegam ocorridos, não caberia à

Administração ir ao encontro das provas para a descoberta da verdade real²⁹⁹.

Destaca-se, ainda, a importância da vedação da responsabilização pessoal do servidor em caso de deferimento errôneo do benefício, conforme ressalta Manuel de Medeiros Dantas:

Configuração de um perfil pedagógico à atividade de Auditoria/Corregedoria, de forma que os erros verificados sejam presumidos como tal e não como ilícitos praticados por servidores. A presunção do erro tem fundamento no risco administrativo, ou seja, toda atividade administrativa envolve o risco do erro e do dano a terceiros. O Estado não é infalível, muito menos o seu agente, que é um ser humano. Se assim é, as falhas devem servir de objeto de estudo para que outras da mesma natureza não ocorram no futuro e podem indicar, ainda, a necessidade de capacitação, de mudança de rotinas, a desmotivação do servidor etc. Excepcionalmente, na análise do erro, se verificar a Auditoria indícios de ilícitos, somente nesses casos é que se instaurariam procedimentos administrativos disciplinares. O servidor honesto, que constitui a regra, precisa confiar no Estado e ter a certeza de que seus erros serão imputados ao risco administrativo;³⁰⁰

Os servidores do INSS são coagidos a, na dúvida, indeferir o benefício analisado, caso contrário, podem ser responsabilizados pelo erro. No entanto, tal fato acaba por gerar indeferimentos errôneos, que poderiam ter sido evitados pela Autarquia Previdenciária se não impusesse penalidades tão rígidas aos seus servidores.

Quanto ao terceiro macroproblema, percebe-se pela pesquisa em análise que o processo administrativo, por vezes, sequer é anexado no processo judicial, ou seja, todas as provas produzidas durante um longo processo são inutilizadas. Até mesmo em casos em que o processo é inteiramente remoto a Autarquia Previdenciária não é capaz de juntar aos autos o processo administrativo. Por outro lado, por haver uma divergência de critérios utilizados para a análise, o Poder Judiciário acaba por desconsiderar as provas colhidas na esfera administrativa.

É o que ocorre com as perícias médicas. Enquanto os peritos do INSS realizam uma análise restritiva da lei, se limitando a constatar a existência ou não de doença,

²⁹⁹ BARROS, Allan Luiz Oliveira. Linhas gerais sobre o processo administrativo previdenciário.

Revista da AGU nº, v. 26, p. 84, 2014. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=o+processo+administrativo+previdenci%C3%A1rio&btnG=&oq=processo+administrativo+p. Acesso em: 15 out. 2022.

³⁰⁰ DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sistema do INSS é ineficiente e não consegue satisfazer usuário**. 2015. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/sistema-do-inss-e-ineficiente-e-nao-consegue-satisfazer-usuario/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

o Poder Judiciário considera a situação socioeconômica do indivíduo para avaliar a sua capacidade laboral, como reconhecido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

Outro fator que expõe a divergência de interpretações entre INSS e Poder Judiciário diz respeito às perícias. Os processos relativos aos benefícios assistenciais e por incapacidade, que representam enorme volume no acervo das ações movidas em face do INSS, demandam o trabalho de peritos médicos: benefícios por incapacidades temporária e definitiva, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e aposentadoria da pessoa com deficiência. Quando o pedido é negado pelo INSS e acaba sendo levado à Justiça, dois peritos com vivências, regras e contextos profissionais distintos analisam a mesma questão. Além disso, em muitos casos, o resultado da perícia feita pelo INSS não é apresentado na via judicial para apreciação pelo julgador. Quando a “perícia administrativa” é discutida na Justiça, o segurado tem mais chances de ter acolhido seu pedido de revisão da decisão administrativa que negou um determinado benefício, o que causa aumento do incentivo à judicialização.³⁰¹

A solução mais eficaz identificada é a uniformização dos critérios de análise probatória e pericial, com isso, inexistiria razões para o ingresso na via judicial. Os parâmetros da perícia precisam ser unificados, já que os laudos periciais consistem na principal prova produzida em ambas as esferas, mostrando-se determinantes para o resultado do pedido.

Camila Lúcia Dedivitis Tiossi Wild elenca que:

Sabe-se que, em termos gerais, o laudo pericial é prova científica, fundamental na elucidação de diversos conflitos e, não raramente, o único meio probatório ou elemento de convicção. O médico perito é o profissional treinado adequadamente, com a atribuição de se pronunciar conclusivamente sobre condições de saúde e capacidade laborativa do examinado, para fins de enquadramento em situação legal pertinente. Deve ter experiência na dinâmica de acompanhamento da doença, sólida formação clínica, domínio da legislação de benefícios e conhecimento de profissiografia, noções de epidemiologia, além da facilidade de comunicação e de relacionamento.³⁰²

Macedo também reconhece a importância da perícia para o convencimento do julgador:

³⁰¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>. Acesso em: 02 jan. 2023.

³⁰² WILD, Camila Lúcia Dedivitis Tiossi. Divergências entre a decisão pericial previdenciária em âmbito administrativo e judiciário. **Saúde Ética & Justiça**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 60-66, 2014. DOI: 10.11606/issn.2317-2770.v19i2p60-66. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/sej/article/view/100093>. Acesso em: 02 jan. 2023.

A perícia contribui para a revelação da existência ou não de um fato contrário ao direito, dando ao administrador ou mesmo ao magistrado oportunidade de perceber a verdade e formar as suas convicções. O perito deve apontar a evidência biológica e buscar nexo de causalidade ou identificar e/ou qualificar danos corporais e morais envolvidos; tudo com a finalidade de fornecer elementos precisos para o discernimento administrativo ou judicial.³⁰³

Sendo o laudo pericial um importante formador de convencimento dos órgãos julgadores é importante reduzir as disparidades entre os laudos produzidos pelos peritos médicos. A criação de protocolos para a realização das perícias é uma estratégia proposta pela INSPER para a unificação, de forma a submeter os peritos aos mesmos treinamentos.

No mesmo sentido, o compartilhamento de sistemas entre a Autarquia Previdenciária e o Poder Judiciário poderia facilitar a obtenção de informações pelos magistrados, fazendo com que os dois órgãos agissem no mesmo trilho, e não em sentidos opostos, como ocorre atualmente. Com isso, o processo administrativo teria que se tornar mais efetivo e robusto, já que seria de fundamental importância para a formação da sentença judicial, de forma a obrigar os servidores a registrarem todas as informações nos arquivos digitais.

Nota-se a existência de desconfiança e resistência mútua entre os órgãos, como se atuassem em sentidos opostos de um mesmo litígio. Por esse motivo, é importante fortalecer os canais interinstitucionais de diálogo, para que haja a cooperação institucional, não apenas entre o INSS e o Poder Judiciário, mas também entre o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Advogados particulares e os atores ligados ao INSS. O diálogo e a cooperação, atualmente, são vistos como importantes meios de solução alternativa dos conflitos e podem ser utilizados também na seara previdenciária.

O quarto macroproblema é a pouca permeabilidade do INSS quanto a entendimentos jurisprudenciais consolidados. A Autarquia Previdenciária resiste em adotar os posicionamentos judiciais consolidados pelos Tribunais Superiores que impliquem em uma interpretação mais flexiva da norma e favorável aos demandantes. O INSS cria mecanismos de aderência aos entendimentos de forma a impedir que os posicionamentos sejam observados pelos seus servidores, tendo em vista o aumento

³⁰³ MACEDO, Fernando. **Perícia Médica- INSS- Judicial- Benefício por Incapacidade- Auxílio Doença- Aposentadoria por Invalidez- LOAS**. 2013. Disponível em: <http://www.carvalhocamposadvocacia.com.br/images/artigos/periciamedica.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

das despesas que isso geraria. Entretanto, as Instruções Normativas editadas pela própria Autarquia não são suficientes para solucionar os casos concretos com a observância dos direitos da personalidade dos demandantes, conforme lembra Manuel de Medeiros Dantas, Advogado da União:

A maioria dos pleitos dos segurados, entretanto, envolve uma situação particular, concreta. A aplicação das Instruções Normativas consegue resolver satisfatoriamente boa parte desses pedidos. Ocorre que há situações concretas, ricas em circunstâncias e detalhes que só a vida é capaz de produzir, que não são alcançadas pela literalidade e rigidez dessas normas de hierarquia inferior, o que acaba frustrando as expectativas do segurado e gerando, inevitavelmente, demandas judiciais em número cada vez maior. O Judiciário, por sua vez, requer do orçamento público cada vez mais estrutura e mais recursos para fazer frente a verdadeira avalanche de processos oriundos da incapacidade do Estado-Administração em efetivar os valores idealmente perseguidos pela sociedade, com um plus de eficiência. A lei previdenciária exige maior comprometimento social na sua aplicação, necessário para que se alcance o valor constitucional de justiça, circunstância que desafia interpretação da lei no plano da realidade que se apresenta, com todas as peculiaridades que podem definir o direito do cidadão segurado ao Regime Geral de Previdência Social. O trabalho da aplicação da lei ao caso concreto, quando Decretos e Instruções Normativas não são suficientes para resolver a situação, é ainda inexistente, mas que poderia ser realizado pela Procuradoria Federal Especializada, pois conta essa com um quadro de advogados públicos selecionados através de rigorosos concursos públicos a exigirem formação dos candidatos na ciência do direito.³⁰⁴

O resultado das penalidades drásticas impostas pela Autarquia Previdenciária aos servidores que não seguirem estritamente as Instruções Normativas é o descompasso entre os entendimentos jurisprudenciais consolidados, derivados de análises flexíveis realizadas pelo Poder Judiciário, em observância aos direitos da personalidade dos demandantes, e as Instruções Normativas. Vale citar dois exemplos da discrepância de posicionamento: o primeiro, é a renda *per capita* familiar exigida para a concessão do BPC, conforme já debatido, e, o segundo, é a exigência do INSS de prova contemporânea da atividade especial para a concessão de aposentadoria.

O objetivo da Autarquia Previdenciária em resistir à adoção dos posicionamentos jurisprudenciais que tornam mais flexíveis a concessão de determinados benefícios é explicada pela preocupação com os impactos dessa flexibilização aos cofres públicos. Contudo, conforme demonstrado pela pesquisa da

³⁰⁴ DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sistema do INSS é ineficiente e não consegue satisfazer usuário**. 2015. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/sistema-do-inss-e-ineficiente-e-nao-consegue-satisfazer-usuario/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

INSPER, essa persistência na observância exclusiva das Instruções Normativa é a maior causa da judicialização da Seguridade Social, isto é, o valor que seria desembolsado com o deferimento administrativo demora mais tempo para ser retirado do erário, todavia, no final das contas, o gasto é o mesmo, já que o demandante tende a recorrer ao Poder Judiciário e receber o seu benefício.

Conclui-se que a resistência reiterada do INSS em não aderir aos posicionamentos consolidados pelos Tribunais Superiores é uma tentativa infrutífera de economizar gastos com o pagamento de benefícios, eis que é plenamente possível inferir que uma parcela considerável dos pedidos indeferidos administrativamente dá ensejo às demandas judiciais, sobretudo quando tratam de teses já discutidas e amplamente aceitas pelo Poder Judiciário.

Sendo essa a maior causa da judicialização da Seguridade Social e da ineficiência do processo administrativo, que se torna apenas uma burocracia a mais para a obtenção do benefício na esfera judicial, é imprescindível que sejam colocadas em prática medidas capazes de promover a convergência entre os entendimentos jurisprudenciais consolidados e as Instruções Normativas que pautam a análise do processo administrativo. A uniformização dos entendimentos de maneira rápida geraria enorme redução da quantidade de demandas a serem ingressadas ou no aguardo de decisões judiciais.

A ampliação do diálogo entre as procuradorias do INSS para a interiorização das teses jurisprudenciais consolidadas é medida extremamente necessária para que a ineficiência da Seguridade Social termine, e os direitos da personalidade dos demandantes, que são compelidos a procurar outras fontes de sustento do mínimo essencial para a manutenção de uma vida digna enquanto aguardam a concessão do benefício, sejam promovidos.

Apresenta-se, abaixo, uma síntese das propostas:

Tabela 3 – Identificação dos problemas e soluções

Problema	Solução
1. Dificuldade de acesso dos cidadãos às plataformas do INSS para realizar o requerimento administrativo	a. Acesso presencial às agências do INSS em todo e qualquer tipo de caso, sem exceção, nas regiões de maior exclusão digital;

	b. A substituição do atendimento presencial pelo remoto deve ser realizada de forma gradativa, de acordo com a redução dos deficientes digitais; c. Criação de parceiras com os órgãos públicos para conciliar as políticas de inclusão digital com as orientações para o manuseio da plataforma “Meu INSS”; d. Devem ser desenvolvidas medidas de informações e educação sobre o uso da plataforma “Meu INSS” – tais como: panfletos e vídeos nas plataformas <i>online</i> mais acessadas; e. O processo administrativo deve ser simplificado, com ampla informação ao segurado; f. Devem ser desenvolvidos procedimentos que aumentem a transparência do processo, a previsibilidade e a celeridade do trâmite; g. É importante a contratação de mais servidores e o treinamento dos servidores mais antigos acerca do manuseio da plataforma digital.
2. Subaproveitamento da via administrativa pelo INSS	a. É fundamental a transição ao processo digital, com atenção à qualidade das análises, em especial dos indeferimentos administrativos; b. Os esforços atuais da Autarquia devem continuar, todavia, visando à qualidade das decisões, e não a quantidade.

	c. Deve haver diálogo entre os atores no processo de inovação e mudança institucional; d. É essencial que o INSS forneça ao segurado maiores informações sobre o processo administrativo de análise dos requerimentos; e. É crucial o reforço na qualidade da análise do material probatório e na verificação das informações do demandante; f. É necessária a vedação quanto à responsabilização pessoal do servidor em caso de deferimento errôneo de benefício.
3. Subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial	a. É fundamental a uniformização dos critérios de análise probatória e pericial entre as vias administrativa e judicial; b. Deve haver o compartilhamento de sistemas entre a Autarquia Previdenciária e o Poder Judiciário; c. É necessário o fortalecimento do diálogo e da cooperação entre as instituições.
4. Pouca permeabilidade do INSS quanto a entendimentos jurisprudenciais consolidados.	a. É crucial a uniformização dos entendimentos, por meio da aderência das jurisprudências já consolidadas pelo INSS.

Fonte: Elaboração própria.

Ante a uniformização dos entendimentos, o aperfeiçoamento do diálogo entre as instituições, a melhoria da plataforma *online* disponibilizada pela Autarquia Previdenciária, a contratação de mais servidores, o treinamento dos servidores mais antigos para que se tornem aptos a manusear o sistema digital, a disponibilização do atendimento presencial, principalmente nas regiões que apresentam maior exclusão digital, dentre outras soluções propostas, os direitos da personalidade dos demandantes deixarão de ser violados e serão promovidos.

O desenvolvimento do direito à saúde é um dos objetivos da Seguridade Social, sendo impossível dissociar a saúde da doença, em um conceito extremamente restrito, no senso comum, já que a saúde corresponde à ausência de doença. A Organização Mundial da Saúde, por sua vez, afirma logo no preâmbulo de sua Constituição de 1946 que “a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”³⁰⁵, isto é, não é saudável somente a pessoa que não possui doença, logo, a aplicabilidade do conceito de saúde é mais abrangente e outros fatores devem ser levados em consideração para que se possa atribuir saúde a uma pessoa. Nas palavras de Bernardo Gonçalves Fernandes, a saúde “apresenta uma leitura que engloba ainda no conceito de saúde um conjunto de ações públicas que assegurem uma vida digna e a autonomia dos sujeitos beneficiários”³⁰⁶.

Além de ser um direito social, a saúde é um direito da personalidade do cidadão, pois decorre unicamente da condição humana e visa proteger os atributos mais intrínsecos da personalidade, como defendem Bruno Torquato de Oliveira Naves e Maria de Fátima Freire de Sá, que afirmam que os direitos da personalidade “[...] são aqueles que têm por objetivo os diversos aspectos da pessoa humana, caracterizando-a em sua individualidade e servindo de base para o exercício de uma vida digna”³⁰⁷. Jéssica Rodrigues Godinho e Juliane Fernandes Queiroz argumentam que o direito à saúde é um direito social e também da personalidade:

³⁰⁵ CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. 1946. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

³⁰⁶ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2014.

³⁰⁷ NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; SÁ, Maria de Fátima Freire de. **Direitos da personalidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

Lado outro, os direitos da personalidade, por serem atributos próprios do ser humano, com características específicas, concedem singularidade ao ser. Assim, a cada um é outorgado o direito de fazer sua própria construção de vida, de desenvolver livremente a sua personalidade. Outrossim, a saúde deve ser entendida também como direito de personalidade, propiciando uma construção individualizada de projeto de vida de cada pessoa, sendo protegida contra lesões e ataques ao seu exercício pleno. Corrobora nesse sentido que apenas a proteção do Estado é insuficiente para a defesa do direito à saúde, se ele for pensado apenas em sua vertente de direito social. É por isso que o direito à saúde deve ser interpretado de forma complexa, considerando-o também como um direito da personalidade, que se amplia a cada nova construção social que concede fundamentação basilar à dignidade da pessoa humana, em seus múltiplos aspectos contemporâneos³⁰⁸.

No mesmo sentido, o direito à alimentação é um dos elementos que necessariamente estão relacionados com os conceitos de saúde e vida digna. Este direito está previsto na legislação nacional, na Constituição Federal de 1988, nas normas infraconstitucionais e no cenário internacional, por estar previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Sem alimentação, não há que se falar em vida. Para que esse direito seja promovido é fundamental que o Estado proporcione o acesso de cada cidadão, de forma ininterrupta, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. É neste ponto que a Seguridade Social entra em ação, a fim de conceder os recursos necessário ao cidadão que necessita de auxílio do Estado para conseguir prover a sua subsistência e de sua família.

Diante da ineficiência do processo administrativo instituído para a análise dos requerimentos de concessão dos benefícios assistenciais e previdenciários, o demandante, seja ele um contribuinte da previdência social ou somente um cidadão que busca a assistência para manter a sua subsistência, tem seus direitos da personalidade à saúde, à alimentação e à vida digna violados, por ter negado um benefício essencial para a manutenção do mínimo necessário para a sobrevivência humana de forma errônea.

Ser submetido a um processo ineficiente compele o demandante a recorrer a outros meios para prover os recursos necessários para a aquisição de alimento, remédios, vestuário, itens pessoais, dentre outros, até que a sua demanda seja

³⁰⁸ GODINHO, Jéssica Rodrigues; QUEIROZ, Juliane Fernandes. SAÚDE: Direito social ou direito da personalidade?. **Revista Rios**, v. 14, n. 26, p. 214-229, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.unirios.edu.br/index.php/revistarios/article/view/152/152>. Acesso em: 27 dez. 2022.

analisada e deferida pelo Poder Judiciário, o que, muitas vezes, demora anos, ante os inúmeros recursos existentes e a sobrecarga do Judiciário, de modo que o cidadão fica à mercê da própria sorte.

Desta forma, solucionada a ineficiência da Autarquia Previdenciária, principalmente por meio da adequação das Instruções Normativas aos entendimentos já consolidados pelos Tribunais Superiores, os benefícios proporcionados aos demandantes seriam incontáveis, os direitos da personalidade à saúde, à alimentação e à vida digna seriam promovidos e o cidadão, que contribuiu, muitas vezes, durante a vida toda para obter uma aposentadoria, ou que se encontra em situação de miserabilidade e necessita da Assistência Social para prover a sua subsistência, não teria que aguardar por anos para ter seu benefício deferido.

5 CONCLUSÃO

Conclui-se que, no Brasil, a relação jurídica previdenciária é formada por duas partes: o segurado e a Autarquia Previdenciária, conhecida como Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em regra, há dois tipos de processos que envolvem tal relação jurídica, aquele conhecido como outorga, que ocorre quando o segurado está no polo ativo da ação/requerimento, ou o punitivo, em que o próprio INSS é autor da demanda. No entanto, pouco importa quem ingressou com a ação, já que o fato determinante configurador da existência da relação jurídica previdenciária é que a pretensão dependa de uma decisão administrativa.

Além do mais, a Assistência Social e a Previdência Social são distintas e não podem ser confundidas. Ambas são pilares da Seguridade Social, mas representam órgãos diferentes do Poder Público, com objetivos e critérios distintos. A Seguridade Social, em seu todo, tem por escopo promover os direitos sociais e, para tanto, criou a Assistência Social para resguardar os direitos fundamentais e conceder uma renda mínima para os cidadãos mais carentes, independentemente de contribuição prévia. Por outro lado, criou a Previdência Social, como um seguro de contribuição mútua, que depende de contribuição prévia para a cobertura de uma situação emergencial.

A pesquisa utilizada como referencial para o levantamento dos dados aplicados na tentativa de falseamento na hipótese inicial, elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça, demonstrou que no período de 2015 a 2019 o número de processos requerendo a revisão de benefícios negados pelo INSS cresceu em 140%, evidenciando a judicialização previdenciária. Ao observar somente as concessões decorrentes de ações judiciais no mesmo período, notou-se que 26% dos auxílios por incapacidade temporária, que corresponde a 154.377 concessões, 17% das aposentadorias por idade (103.248), 16% das aposentadorias por invalidez (96.811), 10% das aposentadorias por tempo de contribuição (57.237), 8% dos amparos sociais concedidos a pessoas portadoras de deficiência (46.120) e 7% das pensões por morte (42.166) só foram implementados em razão de ação judicial.

Contexto que demonstra que a ineficiência do sistema administrativo desemboca na instauração de medidas judiciais, provocando uma sobrecarga no Poder Judiciário e a judicialização de demandas que deveriam ser solucionadas no âmbito administrativo de forma célere e eficaz. Ademais, nota-se a constante violação dos direitos da personalidade à saúde, à alimentação e à vida dos demandantes, que

são compelidos a buscar outras fontes de sustento para custear o mínimo necessário para a sobrevivência digna enquanto aguardam pela concessão do benefício, já que pode demorar anos até que se tenha o trânsito em julgado da via judicial.

A principal causa da judicialização é a divergência entre os entendimentos da Autarquia Previdenciária e os do Poder Judiciário. Enquanto o INSS é estritamente legalista e realiza interpretações mais adstritas às normas vigentes, os tribunais, além de observarem o princípio da legalidade, também levam em consideração as condições socioeconômicas e os direitos fundamentais e da personalidade dos cidadãos, olhando para o contribuinte a partir de uma perspectiva abrangente e completa.

Depreende-se que o conflito de interpretação entre o INSS e o Judiciário viola os direitos da personalidade dos cidadãos, que são submetidos a um processo longo e ineficiente em duas instâncias. Isso não ocorreria caso a Autarquia Previdenciária se tornasse menos legalista e interpretasse as normas à luz da dignidade da pessoa humana, como vem acontecendo na via judicial. O sistema desenvolvido pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) para a concessão dos benefícios previdenciários e assistenciais caminha na contramão dos objetivos constitucionais e sociais que justificam a existência da própria autarquia.

É função do Estado promover o justo processo aos seus cidadãos, que constitui um direito da personalidade inerente a todo indivíduo, contudo, o atual sistema de análise administrativa da solicitação de benefícios proporciona aos segurados diversos constrangimentos, que são obrigados a despender recursos para o financiamento do processo administrativo e, diante da praticamente certa negativa do INSS, do procedimento judicial.

Destaca-se também o sentimento de injustiça, diante do descrédito direcionado às instituições criadas pelo governo e do tempo em que o contribuinte permanece privado de verba essencialmente alimentar, destinada a prover seu próprio sustento, eis que se encontra impossibilitado de exercer a atividade laboral, vindo a recorrer, muitas vezes, a parentes, para obter o mínimo necessário para uma vida digna, ou a outra fonte de sustento.

Notou-se que a ineficiência do sistema administrativo desemboca na instauração de medidas judiciais, provocando uma sobrecarga no Poder Judiciário e a judicialização de demandas que deveriam ser solucionadas no âmbito administrativo de forma célere e eficaz. Portanto, é necessária uma reforma no sistema

previdenciário para que a dignidade da pessoa humana do contribuinte seja respeitada e promovida, de modo que seja exigida a formação jurídica dos servidores responsáveis pela análise das solicitações dos benefícios, para que as decisões prolatadas observem a legislação, assim como uma revisão nas Instruções Normativas que impõem penalidades para as falhas dos servidores, com o objetivo de criar sanções condizentes aos erros sem que o servidor seja coagido a indeferir benefícios, por medo de uma eventual falha e a consequente demissão.

Dentre as soluções práticas propostas para a solução da ineficiência do INSS, estão, principalmente: o acesso presencial às agências do INSS em todo e qualquer tipo de caso, sem exceção, nas regiões de maior exclusão digital; as parcerias com os órgãos públicos para conciliar as políticas de inclusão digital com as orientações para o manuseio da plataforma “Meu INSS”; a contratação de mais servidores e o treinamento dos servidores mais antigos acerca do manuseio da plataforma digital; a transição gradativa ao processo digital, com atenção à qualidade das análises, em especial dos indeferimentos administrativos; o diálogo entre os atores no processo de inovação e mudança institucional; a uniformização dos critérios de análise probatória e pericial entre as vias administrativa e judicial; o compartilhamento de sistemas entre a Autarquia Previdenciária e o Poder Judiciário; a uniformização dos entendimentos, por meio da aderência das jurisprudências já consolidadas pelo INSS.

6 REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

AGENCIA BRASIL. **Governo define critério para conceder BPC a partir de janeiro**. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-12/governo-define-criterio-para-conceder-bpc-partir-de-janeiro>. Acesso em: 10 nov. 2021.

AGUIAR, Leonardo. **Direito previdenciário**: curso completo. 1ª ed. Juiz de Fora: Instituto Lydio Machado, 2017.

ARAUJO, Gustavo Beirão *et al.* **Processo administrativo previdenciário**: uma análise visando à efetividade. 2019.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito Previdenciário**. 9. ed. São Paulo: Método, 2012.

BARBOSA, Cesar Alexandre Alexandre; DE LIMA, Daniel Xavier. DESAPOSENTAÇÃO. **Revista do Curso de Direito da Uniabeu**, v. 6, n. 1, p. 30-43, 2016.

BARBOSA, Maria Madalena Martins; SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Benefício de Prestação Continuada - BPC: desvendando suas contradições e significados. **SER Social**, [S. l.], n. 12, p. 221–244, 2009. DOI: 10.26512/ser_social.v0i12.12933. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12933. Acesso em: 10 nov. 2021.

BARROS, Allan Luiz Oliveira. Linhas gerais sobre o processo administrativo previdenciário. **Revista da AGU nº**, v. 26, p. 84, 2014. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=o+processo+administrativo+previdenci%C3%A1rio&btnG=&oq=processo+administrativo+p. Acesso em: 15 out. 2022.

BERTUSSI, Luís Antônio Sleimann; TEJADA, César Oviedo. Conceito, estrutura e evolução da Previdência Social no Brasil. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo - RS, v. 11, n. 20, maio, 2003.

BEVERIDGE, William H. **Full employment in a free society (Works of William H. Beveridge): a report**. Routledge, 2014.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

BOLLMANN, Vilian. Princípios constitucionais da previdência social. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 1, n. 1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 16 out. 2022.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social**: que direitos para qual cidadania? 2010.

BRAND, Marcio José. PROCESSO ADMINISTRATIVO DIGITAL PREVIDENCIÁRIO. **Anais do Evinci - Unibrasil**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 167-167, jan. 2020. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/4911>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Portal da Transparência divulga gastos com Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. 2019. Disponível em: <https://www.portaldatransparencia.gov.br/comunicados/603478-portal-da-transparencia-divulga-gastos-com-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Brasília, 24 jul. 1991.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 07 dez. 1993.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020**. Brasília, 02 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021**. Brasília, 22 jun. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Instrução Normativa nº 77, de 11 de janeiro de 2015**. Brasília, 22 jan. 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **INSS automatiza implantação judicial de benefícios**: integração entre sistemas do INSS e da justiça garante celeridade e efetividade no cumprimento de ordens judiciais. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/inss-automatiza-implantacao-judicial-de-beneficios>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **INSS e Ministério Público Federal firmaram acordo que fixa prazos para análises e concessões de benefícios**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/acordos/inss-e-ministerio-publico-federal-firmaram-acordo-que-fixa-prazos-para-analises-e-concessoes-de-beneficios>. Acesso em: 02 jan. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 190625. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 set. 2012.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1055886. Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 nov. 2009.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.568.259/SP. Relator: Ministro Humberto Martins. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 dez. 2015.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo nº 531**. Precedentes Qualificados. Brasília, 19 out. 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=531&cod_tema_final=531. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo nº 979**. Precedentes Qualificados. Brasília, 23 abr. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=979&cod_tema_final=979. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 1013**. Precedentes Qualificados. Brasília, 01 jul. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1013&cod_tema_final=1013. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 1018**. Precedentes Qualificados Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 01 jul. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1018&cod_tema_final=1018. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação nº 4.374. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 abr. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 631.240. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 03 de setembro de 2014. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 nov. 2014.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 0503**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 28 out. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=3831346>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Gestão de benefícios administrados pelo INSS**. 2022. Disponível em:

https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_ins.html. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais.

Súmula 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. **Diário Oficial da União**. Disponível em:

<http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=47&PHPSESSID=3b52lgr6ur7a3j20vblnre9hj3>. Acesso em: 14 dez. 2022

BTG PACTUAL. **Entendendo os Tribunais Regionais Federais e quais regiões eles atendem**. 2020. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/coluna/precatorios/335982/entendendo-os-tribunais-regionais-federais-e-quais-regioes-eles-atendem>. Acesso em: 02 jan. 2023.

CAHALI, Yussef Said. **Dano Moral**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

CAMARGO, José Márcio de. **Pobreza e garantia de renda mínima**. Folha de São Paulo, 26 dez. 1991.

CÂMERA, M.C.B. "William Beveridge e a Seguridade Social Britânica", **Revista de Previdência Social**, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Direito Previdenciário**. 11. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

CAPESESP. **Educação Previdenciária**. 2014. Disponível em:

<https://www.capesesp.com.br/web/pep/previdencia-no-brasil>. Acesso em: 02 mar. 2021.

CHARLIER, Joseph. **Solution of the Social Problem or Humanitarian Constitution, Based upon Natural Law, and Preceded by the Exposition of Reasons**. Londres: Palgrave Macmillan, 2004.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça**. 2021. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>. Acesso em: 02 jan. 2023.

CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **1946**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

COSTA, Ilton Garcia da; FREITAS, Renato Alexandre da Silva; EMOTO, Leiliane Rodrigues da Silva. Pessoa: um breve panorama histórico. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 21, n. 1, p. 45-59, jan/abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/7453>. Acesso em: 12 dez. 2021. Doi: <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2021v21n1p45-59>.

CUTAIT NETO, Michel. **Auxílio-Doença**. 2ª ed. São Paulo: J. H. Zuno, 2009.

DA COSTA, Ari Boemer Antunes. O crédito previdenciário a favor da fazenda pública e o princípio da irrepetibilidade dos alimentos. **Revista JurisFIB**, v. 9, n. 1, p. 9-24, fev. 2018. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/325>. Acesso em: 22 nov. 2022.

DA SILVA, Lara Lúcia; DA COSTA, Thiago de Melo Teixeira. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 159–173, 2016. DOI: 10.21118/apgs.v1i3.4896. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4896>. Acesso em: 12 maio. 2022.

DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sistema do INSS é ineficiente e não consegue satisfazer usuário**. 2015. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/sistema-do-inss-e-ineficiente-e-nao-consegue-satisfazer-usuario/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

DALL'ALBA, Felipe Camilo. **A Relação Entre o Processo Administrativo Previdenciário e o Processo Judicial**. 2014.

DE CUPIS, Adriano. **Os direitos da personalidade**. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1961.

DIDIER JR, Fredie. Princípio da boa-fé processual no direito processual civil brasileiro e seu fundamento constitucional. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº**, v. 70, p. 179, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/211949539.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria geral do direito civil**. 20.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, v.4, p. 1-66, 1990. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3270/1/livro08_perspectivasdapolitica.pdf. Acesso em: 21 dez. 2022.

EVERS, Gabriela. O DANO MORAL DECORRENTE DA DEMORA NA ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PELO INSS. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 604–633, 2022. Disponível em:

<https://revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/111>. Acesso em: 29 ago. 2022.

FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Trad. 8ª ed. Elaine Nassif. 1ª ed. Campinas/SP: Bookseller Editora e Distribuidora, 2006.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2014.

FIGUEIRA, Cristina Dias de Souza; MELO, Ourival Marques da Silva; DIESEL, Walter Rogério. DESAPOSENTAÇÃO. **REVISTA DE TRABALHOS ACADÊMICOS-UNIVERSO-GOIÂNIA**, 2018.

FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa; APARECIDO, Vidal Aroldo; ROSANGELA, Schmidt Javorski; APARECIDO, Rodrigues Valdinei. Princípios da Seguridade Social. **Revista Jurídica Uniandrade**, Curitiba, v. 21, n. 2, p. 251-269, set. 2013. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/index.php/juridica/article/view/148>. Acesso em: 03 maio 2022.

FLEURY, Sonia. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 39, n. 3, p. 449-467, 2005. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/2410/241021498001.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

FLEURY, Sônia. **Assistência na previdência social**: uma política marginal. In Os direitos (dos desassistidos) sociais. Sposati, A., Falcão, M. & Fleury, S. (orgs). 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FRANÇA. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão**. França, 26 ago. 1789.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Direitos da personalidade I**. in.: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). Enciclopédia Saraiva do Direito. v. 28. São Paulo: Saraiva, 1977.

GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Direito civil**. São Paulo: Saraiva, v. I.

GARCIA, Matheus de Souza; FERREIRA, Rafael Alem de Mello. A (inevitável) judicialização dos benefícios previdenciários, referentes interpretativos e o paradigma da *différence*: debates e novas perspectivas. **Revista Vianna Sapiens**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 326-327, 2022. DOI: 10.31994/rvs.v13i2.913. Disponível em: <https://viannasapiens.com.br/revista/article/view/913>. Acesso em: 26 dez. 2022.

GODINHO, Jéssica Rodrigues; QUEIROZ, Juliane Fernandes. SAÚDE: Direito social ou direito da personalidade?. **Revista Rios**, v. 14, n. 26, p. 214-229, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.unirios.edu.br/index.php/revistarios/article/view/152/152>. Acesso em: 27 dez. 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 6ª Edição. São Paulo. 2009.

GOUVÊA, Camila Paiva. Invalidez social: da literalidade da norma à afirmação da dignidade humana. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 10, p. 266-281, 18 dez. 2020.

GOVERNO FEDERAL. **Assistência Social**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social>. Acesso em: 09 nov. 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Governo aprimora as regras do Benefício de Prestação Continuada e cria o auxílio-inclusão**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/06/governo-aprimora-as-regras-do-beneficio-de-prestacao-continuada-e-cria-o-auxilio-inclusao>. Acesso em: 10 nov. 2021.

HAIK, Cristiane; ZACHARIAS, Rodrigo. Uma história da seguridade social nos países industrializados, dos primórdios à globalização neoliberal. **Cadernos de Direito Actual**, São Paulo, v. 15, n. 15, p. 439-477, jun. 2021. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/649/342>. Acesso em: 15 dez. 2022.

HENRIQUES, Antonio. MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 7ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

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

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (Brasil). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

JÚNIOR, Miguel Horvath. **Direito Previdenciário**. 12 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2021.

KEMMERICH, Clóvis Juarez. **O processo administrativo na previdência**. São Paulo: Atlas, 2012.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Os direitos de personalidade na perspectiva dos direitos humanos e do direito constitucional do trabalho. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 7, n. 2, p. 342-354, 2006.

LEITE, Leonardo Canez; SILVA, Raphael Gomes França. Análise conjuntural do possível “déficit” da Previdência Social e a questão controversa da necessidade de reforma. **REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO SOCIAL**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 20–34, 2019. Disponível em: <https://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/91>. Acesso em: 6 maio. 2022.

MACEDO, Fernando. **Perícia Médica- INSS- Judicial- Benefício por Incapacidade- Auxílio Doença- Aposentadoria por Invalidez- LOAS**. 2013. Disponível em: <http://www.carvalhocamposadvocacia.com.br/images/artigos/periciamedica.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

MALLOY, James. **The Politics of Social Security In Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1979.

MARTINS, Sergio Pinto. **Prática Previdenciária**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MEIRELLES, Mário Antônio. **A evolução histórica da seguridade social: Aspectos Históricos da Previdência Social no Brasil**. 2010. Disponível em: <http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>. Acesso em: 16 abr. 2021.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do WelfareState no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Texto para Discussão, n. 852, IPEA, Brasília, dez. 2001. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2058>. Acesso em: 21 dez. 2022.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Lais. **Sistema de Seguridade Social: como funciona?** 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sistema-de-seguridade-social/#:~:text=Os%20tr%C3%AAs%20pilares%20da%20seguridade,Assist%C3%AAncia%20Social%20e%20a%20Previd%C3%AAncia>. Acesso em: 16 abr. 2021.

MENDES, Beatriz Lourenço; COSTA, José Ricardo Caetano; DA SILVA, Gabriel Ferreira. A ERA DIGITAL E OS IMPACTOS DO NOVO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO DO INSS PARA BENEFICIÁRIOS E SEGURADOS. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 54–78, 2020, DOI: 10.14210/rdp.v15n1. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16379>. Acesso em: 9 jan. 2023.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Campinas: Bookseller, 2000.

MOTTA, Ivan Dias; OLIVEIRA, Angélica Papote de. A EDUCAÇÃO E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE: FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES). **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 3, n. 40, p. 233 - 250, jan. 2016. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1359>>.

Acesso em: 29 nov. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v3i40.1359>.

NARCISO, Bruno; MARTINS, Adalberto. A importância dos direitos trabalhistas e previdenciários na promoção do bem-estar social. **Revista Brasileira de Previdência**, [S.l.], v. 12, n. 2, p. e5746, jul. 2021. ISSN 2317-0158. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/previdencia/article/view/5746>>. Acesso em: 04 jul. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/rbp.v12i2.5746>.

NASCIMENTO, Francisco Paulo do. **Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática –como elaborar TCC**. Brasília: Thesaurus, 2016.

NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; SÁ, Maria de Fátima Freire de. **Direitos da personalidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

NERI, Marcelo Cortes. Microseguros: risco de renda, seguro social e a demanda por seguro privado pela população de baixa renda. **Microseguros: Série Pesquisas/Cláudio R. Contador (org.)**, p. 413-502, 2009. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/es63-Microseguros-Risco-de-Renda-Seguro-Social-e-a-Demanda-por-Seguro-Privado-pela-Populacao-de-baixa-renda-Marcelo-Neri.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; PIRES, Denise Elvira Pires de. Direito à saúde: um convite à reflexão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, p. 753-760, 2004.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Direitos sociais. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. **São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/54/edicao-1/direitos-sociais>. Acesso em 17 mar. 2023

OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, José Luis Tortuero. **Instituciones de seguridad social**. 14. ed. Madrid: Editorial Civitas, 1995. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000181147. Acesso em 5 mai. 2022.

OLIVEIRA, Damaris Santos de; LOURENÇO, Claudia Luiz. **A miserabilidade como critério para concessão do benefício da prestação continuada - BPC**. 2021. 24 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/3280>. Acesso em: 12 dez. 2022.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (São Paulo). **NOTA TÉCNICA CONJUNTA n.º 01/2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://jornaldaadvocacia.oabsp.org.br/wp-content/uploads/2021/08/OABSP_Nota-Tecnica-Conjunta-PL-3914-de-2020.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

PAIXÃO, Floriceno; PAIXÃO, Luiz Antonio C. **A previdência social em perguntas e respostas**. 38. ed. Porto Alegre: Síntese, 2001.

PAVIONE, Lucas dos Santos. **Princípios da seguridade social**. 2011. Disponível em: <https://lucaspavione.jusbrasil.com.br/artigos/121936124/principios-da-seguridade-social>. Acesso em: 14 abr. 2021.

PAULO, Tuani Ayres. **DA PREVIDÊNCIA PRIVADA**: no ordenamento jurídico brasileiro. No Ordenamento Jurídico Brasileiro. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27016/da-previdencia-privada>. Acesso em: 16 abr. 2021.

PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. O benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, v. 25, p. 53-70, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/fZxw8zpmnvKgRvhPKb7wDRC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2022.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. ANÁLISE CRÍTICA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E A SUA EFETIVAÇÃO PELO JUDICIÁRIO. **Revista CEJ**, Brasília, v. 16, n. 56, p. 15-27, jan/abr. 2012.

PEREIRA, Sérgio Gischkow. **Ação de alimentos**. 4. ed. Rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007

PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México**, v. 92, n. 1, p. 439-456, jan. 1998. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3546>. Acesso em: 09 mar. 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2.ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

RODRIGUES, Flávio Martins. **Fundos de Pensão de Servidores Públicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RUSSELL, Bertrand. **Caminhos Para a Liberdade**: socialismo, anarquismo e sindicalismo. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 11. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SANTIAGO, Maria Carolina Nogueira Nomura. DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PERSONALIDADE: DICOTOMIA ENTRE PÚBLICO E PRIVADO. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 4-24, 2020. Disponível em: <http://rdpc.com.br/index.php/rdpc/article/view/95/107>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Um discurso sobre as ciências**. 14. ed. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **O princípio da seletividade das prestações de seguridade social**. São Paulo: LTr, 2004.

SANTOS, Vânia Pontes. **A prova no processo administrativo previdenciário**. 2021.

SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência e BPC: o que muda na vida das pessoas atendidas? **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 787-796, 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232011000700009>.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Danniel Gustavo Bomfim Araújo da. **Entrevista**: a irrepetibilidade da verba alimentar x boa fé. Entrevistador: portal Ibdfam.2013. Disponível em: <<http://www.ibdfam.org.br/noticias/5138/Entrevista%3A+a+irrepetibilidade+da+verba+alimentar+X+boa+f%C3%A9#.UjHEacasgyp>>. Acesso em: 1 out. 2021.

SILVA, Divino Jose da. **Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo**. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62810/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Pereira da. **Renúncia de receita de contribuições sociais e a regra da contrapartida**. Orientador: Wagner Barela. 2004. 136 f. Dissertação (Mestrado) - Direito das Relações Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 2004. Disponível em: <https://fundacaoanfp.org.br/site/wp-content/uploads/2016/02/Renuncia.pdf>. Acesso em 10 mai. 2022.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Naiane Loubach da. A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, p. 555-575, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/MyhVmjqjMfVx77VsYXLddGM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2022.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANDRECIOLI, Sabrina Medina. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A MULHER NO CÁRCERE BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE. **Revista de Direito Brasileira**, [S.l.], v. 24, n. 9, p. 463-488, dez. 2019. ISSN 2358-1352. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5742/4798>>. Acesso em: 29 nov. 2021. Doi:<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v24i9.5742>.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CASTRO, Lorena Roberta Barbosa. Minorias e grupos vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Bebedouro, v. 5, n. 1, p.105-122, set/dez. 2017.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Direitos da personalidade e os direitos sociais: uma relação concreta ou poética**. Birigui: Boreal, 2016.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROCHA, Maria Luiza de Souza; SILVA, Rodrigo Ichikawa Claro. ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAIS, JUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: o impacto da desjudicialização para a concretização dos direitos da personalidade. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 305, 22 maio 2018. Centro Universitario de Maringa. <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2018v18n1p305-335>. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5701>. Acesso em: 09 mar. 2023.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SANTOS, Marcel Ferreira dos. IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NOS DIREITOS DA PERSONALIDADE À LUZ DO CONSEQUENCIALISMO. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 420–456, 2023. DOI: 10.21783/rei.v8i3.634. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/634>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SOUSA, Thaís Miranda de. **A efetividade do processo administrativo previdenciário**. 2017. 61 p. (Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia), Curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande – Sousa- Paraíba - Brasil, 2017.

SOUZA, Fátima de Oliveira; LOBATO, Lenaura Vasconcelos Costa; REGO, Ariane Paiva. As percepções dos beneficiários do BPC sobre o SUAS: a importância da proteção social básica na inclusão social dos beneficiários. **Uniabeu**, Belford Roxo, v. 8, n. 20, p. 84-94, set/dez. 2015.

SPINELLI, Ana Claudia Marassi. Boa-fé, equidade e segurança jurídica: diretrizes do direito contratual contemporâneo. **Revista Jurídica Cesumar** – ISSN 2176-9184, v. 2, n. 1, 2002, p. 113-140. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/421>. Acesso em: 22 nov. 2022.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual à direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 435-458, jul. 2007. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218>. Acesso em: 27 dez. 2022.

STOLLEIS, Michael. **Judicial Interpretation in Transition from the Ancien Régime to Constitutionalism**. In: Interpretation of Law in the Age of Enlightenment: From the Rule of King to the Rule of Law. Yasutomo, Morigiwa; Stolleis, Michael; Halpérin, Jean-Louis (orgs.). Londres: Springer, 2011, Kindle Edition, pos. 144-320.

STRAZZI, Alessandra. **Novo pedido de aposentadoria com processo judicial em andamento (Tema 1018 STJ)**. 2022. Disponível em: <https://www.desmistificando.com.br/tema-1018-stj-novo-pedido-de-aposentadoria/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

TELLES, Vera da Silva. DIREITOS SOCIAIS: AFINAL DO QUE SE TRATA? **Revista USP**, [S. l.], n. 37, p. 34-45, 1998. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i37p34-45. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27023>. Acesso em: 12 maio. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Apelação Cível nº 0009850-34.2018.4.01.9199. Relator: Juíza Federal Mara Lina Silva do Carmo. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 set. 2021. Disponível em: https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml?jsessionid=fBdNxolD0sY6Yil-kjGBqkRBmOBIWMLTOyckN_qb.taturana03-hc01:jurisprudencia_node01. Acesso em: 24 dez. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. Apelação Cível nº 0037611-95.2012.4.02.5101. Relator: Desembargador Vlamir Costa Magalhães. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 dez. 2018. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas/?movimento=cache&q=cache:fBfzU-S5SZcJ:acordaos.trf2.jus.br/apolo/databucket/idx%3Fprocesso%3D201251010376112%26coddoc%3D2237110%26datapublic%3D2018-12-12%26pagdj%3D1309/1369+benef%C3%ADcio+assistencial+LOAS+BPC+crit%C3%A9rio+econ%C3%B4mico+renda+per+capita+superior+miserabilidade++&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8. Acesso em: 24 dez. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. Apelação Cível nº 5149117-96.2021.4.03.9999. Relator: Desembargador Federal MARCELO GUERRA MARTINS. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2022. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 24 dez. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, **AG 5020707-22.2018.4.04.0000**, QUINTA TURMA, Relator OSNI CARDOSO FILHO, juntado aos autos em 15/10/2018.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, **AG 5040831-26.2018.4.04.0000**, TURMA REGIONAL SUPLEMENTAR DO PR, Relator JOSÉ ANTONIO SAVARIS, juntado aos autos em 08/02/2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Agravo de Instrumento nº 5050289-28.2022.4.04.0000. Relator: Desembargador LUIZ FERNANDO WOWK PENTEADO. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em: 24 dez. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Apelação Cível nº 0003663922018250074. Relator: Desembargador Federal Vladimir Souza Carvalho. **Diário Oficial da União**. Brasília, 08 mar. 2022. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/#resultado>. Acesso em: 24 dez. 2022.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TUCCI, José Rogério Cruz. **A Motivação da Sentença no Processo Civil**, 1987.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial**. Direito Hoje, Portal Unificado da Justiça Federal da 4ª Região, 14 jun. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174. Acesso em 20 ago. 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direito de família**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. v. 6.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Parte Geral**. 11ªed. São Paulo: Atlas, 2011.

VENTURI, Augusto. **I fondamenti scientifici della sicurezza sociale**. Traduzido por Gregorio Tudela Cambroner. In: Los fundamentos científicos de la seguridad social. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio del Trabajo e Seguridad Social, 1994.

WILD, Camila Lúcia Dedivitis Tiossi. Divergências entre a decisão pericial previdenciária em âmbito administrativo e judiciário. **Saúde Ética & Justiça**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 60-66, 2014. DOI: 10.11606/issn.2317-2770.v19i2p60-66. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/sej/article/view/100093>. Acesso em: 02 jan. 2023.

ZUFFO, Fabrício Luiz; TESSMANN, Cláudia. Ações Previdenciárias: a (in) exigibilidade do prévio requerimento administrativo do benefício para o ajuizamento da ação na esfera judicial. **Revista Destaques Acadêmicos**, v. 5, n. 2, 2013.