

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA  
SOCIAL I**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-735-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis  
Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)



Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil  
<http://unisinovale.com.br>

# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL I

---

### **Apresentação**

No XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, ocorrido em Porto Alegre nos dias 14, 15 e 16 de Novembro de 2018, o GT de DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL, tivemos no GT n. 1, uma vez que foram dois GTs para dar conta das dezenas de trabalhos aprovados, a apresentação dos 16 trabalhos aprovados. Estão contempladas as três áreas da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social), bem como outros direitos sociais constantes no artigo 6º da Carta Maior de 2018, que completou 30 anos em 05/10/88.

Fizemos, a seguir, uma breve sinopse destes trabalhos, todos de elevada qualidade, contribuindo ao processo de debate e reflexão crítica acerca dos direitos sociais nesta seara.

Vejamos:

No primeiro artigo “TRANSGENERIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL: NOVOS HORIZONTES PARA SEGURADOS(AS) TRANS FRENTE ÀS MUDANÇAS JURÍDICAS NO CONTEXTO NACIONAL”, de Beatriz Lourenço Mendes , José Ricardo Caetano Costa, os autores enfocam os reflexos das mudanças jurídicas civis recentes para as pessoas trans no campo previdenciário, a partir da possibilidade de mudança do prenome e gênero diretamente no cartório civil, independente da realização de cirurgia de transgenitalização e de autorização judicial, diante da ADIN n. 4.275, pelo STF, enfocando os reflexos desta nos direitos previdenciários.

No artigo “A (I)LEGALIDADE DO INDEFERIMENTO PELA AUTARQUIA FEDERAL DO BENEFÍCIO RURAL EM RAZÃO DO LABOR URBANO DO CONJUGE!”, de Nisslane Magalhaes De Siqueira, a autora analisa a situação do trabalhador rural, que desenvolve seu labor em conjunto com o seu núcleo familiar, contudo face a escassez de recursos, um dos cônjuges desloca-se para centros urbanos aventurando melhores condições de vida, sem que isso implique na mudança dos demais membros da família, que continuam laborando no campo.

No artigo “A APOSENTADORIA ESPECIAL DO GUARDA CIVIL MUNICIPAL”, de Luiz Gustavo Boiam Pancotti , Jesus Nagib Beschizza Feres, os autores analisam o direito

dos guardas municipais à aposentadoria especial, diante da omissão legislativa, enfocando o ajuizamento dos inúmeros Mandados de Injunção que foram impetrados visando a aplicação dos requisitos previstos na LC 51/85 que trata da aposentadoria dos policiais.

No artigo “A OPACIDADE DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO”, de Guillermo Rojas De Cerqueira César, o autor pretende compreender a tensão existente na concessão de benefícios através do fenômeno da opacidade do direito previdenciário, concluindo que a opção política é a manutenção da segregação informacional e esvaziamento do sistema previdenciário.

No artigo “A COERÊNCIA DO DIREITO AO ADICIONAL DE 25% EM OUTRAS ESPÉCIES DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM ATENDIMENTO À ISONOMIA DE TRATAMENTO AOS SEGURADOS”, de João Carlos Fazano Sciarini, o autor aborda a possibilidade de estender a outros benefícios previdenciários o acréscimo de 25%, já que a lei apenas assegura tal benesse a aposentadoria por invalidez, utilizando para tanto, da doutrina e jurisprudência, observando recente decisão do STJ.

No artigo “AUXÍLIO-RECLUSÃO: ANÁLISE CRÍTICA DOS REQUISITOS DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA”, de Joana Cristina Paulino Bernardes, a autora analisa o benefício do auxílio-reclusão, enquanto benefício previdenciário concedido ao conjunto de dependentes de segurado recolhido à prisão, avaliando as questões controvertidas que devem ser analisadas em relação a este benefício.

No artigo “A EFICÁCIA DO DIREITO À SAÚDE E A TERATOLOGIA DA TEORIA DAS ESCOLHAS TRÁGICAS”, de Ana Paula De Jesus Souza , Augusto Cesar Leite de Resende, os autores buscam promover uma análise teórica acerca do direito à saúde na Constituição Federal, explorando os mecanismos de efetivação desse direito, apontando pela necessidade de implementação por meio de políticas públicas para a real concretização destes direitos.

No artigo “AS PRÁTICAS INTEGRATIVAS E COMPLEMENTARES DO SUS COMO ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À SAÚDE À LUZ DA BIOÉTICA”, de Maria Claudia Crespo Brauner , Rodrigo Gomes Flores, os autores objetivam analisar a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) como alternativa à judicialização do acesso à saúde pública à luz da bioética.

No artigo “AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL”, de Cássia Daiane Maier Gloger , Alan Peixoto de Oliveira, os autores buscam analisar as Políticas Públicas implementadas no Brasil em prol das Pessoas com Deficiência,

tendo como suporte a obra de Erus Roberto Grau, além da legislação constitucional e infraconstitucional que embasam as normas sociais inclusivas no Brasil.

No artigo “DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: INCLUSÃO E EXCLUSÃO DOS SUBINTEGRADOS”, de Leonardo Furian, é analisado o direito a um salário mínimo do artigo 203, V, da Constituição brasileira de 1988, aos deficientes ou idosos em situação de miserabilidade, pela perspectiva sistêmica e o meta-código inclusão/exclusão, questionando se essa “garantia” é suficiente para inclusão das pessoas.

No artigo “A VULNERABILIDADE SOCIAL COMO REQUISITO PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC: O ANTAGONISMO DO CONCEITO ENTRE A LEI E A PRÁTICA”, de Joicemar Paulo Van Der Sand, o autor faz uma reflexão sobre o conceito de vulnerabilidade social, considerado requisito para a concessão do benefício de Prestação Continuada – BPC, pela Previdência Social, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana.

No artigo “UMA ANÁLISE DO CRITÉRIO ECONÔMICO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À LUZ DO DIREITO AO MÍNIMO PARA EXISTÊNCIA CONDIGNA”, de Camila Arraes de Alencar Pimenta , Kely Cristina Saraiva Teles Magalhães, as autores buscam investigar a aplicação do critério econômico previsto na Lei Orgânica de Assistência Social para a concessão do BPC, bem como os projetos de lei que propõem a sua alteração.

No artigo “DIREITOS SOCIAIS EM GERARDO PISARELLO: DESCONSTRUINDO MITOS E RECONSTRUINDO GARANTIAS”, de André Luís dos Santos Mottin, o autor utiliza a obra “Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción”, de Gerardo Pisarello, buscando analisar de forma crítica alguns dos “mitos” difundidos sobre os direitos sociais tendentes a mitigar a força histórica, axiológica, teórica e dogmática desses direitos.

No artigo “O DEBATE BRASILEIRO SOBRE O CUSTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: ALGUMAS APROXIMAÇÕES”, de Renan Zucchi , Matheus Felipe De Castro, os autores exploram o debate brasileiro sobre o custo dos direitos fundamentais sociais na Constituição vigente a partir de considerações atuais, para além do argumento econômico, destacando as tendências na relação indissociável entre a efetivação dos direitos fundamentais e os custos.

No artigo “O DIREITO À EDUCAÇÃO, MULTIMÍDIA E EVASÃO ESCOLAR”, de Sonia Maria Cardozo Dos Santos , Gilberto Tomazi, os autores investigam o uso da multimídia na Educação, como estímulo à frequência e diminuição da evasão escolar.

No último artigo apresentado, “O DIREITO ADQUIRIDO NA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA”, de Cauã Baptista Pereira de Resende, o autor apresenta as noções jurídicas doutrinárias basilares acerca do instituto para uma melhor compreensão do tema, examinando os julgados do Superior Tribunal de Justiça envolvendo o direito adquirido na previdência complementar.

Certo que essas pesquisas, que resultaram nos excelentes artigos selecionados e apresentados neste GT 1, de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social, contribuíram ao debate e aprofundamento destes direitos, desejamos a todos e todas uma ótima leitura e aproveitamento dos referidos.

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa – FURG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## **A OPACIDADE DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO**

### **THE OPACITY OF SOCIAL SECURITY LAW**

**Guillermo Rojas De Cerqueira César <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

O objetivo do trabalho é compreender a tensão existente na concessão de benefícios através do fenômeno da opacidade do direito previdenciário, mediante procedimento bibliográfico, de abordagem qualitativa, utilizando-se o método dedutivo. Diante da constante judicialização e da dicotomia existente entre normas e práticas do órgão previdenciário, percebe-se deliberado mal funcionamento da estrutura posta ao seguro social no país. A pesquisa se justifica pelo contexto econômico de retração dos direitos sociais e, também, pela necessidade de afirmação da disciplina do direito previdenciário como matéria autônoma. Conclui-se, que a opção política é a manutenção da segregação informacional e esvaziamento do sistema previdenciário.

**Palavras-chave:** Opacidade, Direito previdenciário, Exclusão social, Inss

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The objective of this work is understand the existing tension in concession of benefits through the phenomenon of opacity of law, through bibliographical procedure, qualitative approach, using the deductive method. In the face of constant and judicialization of the dichotomy that exists between norms and practices of the welfare law, deliberate malfunction put the social security structure in the country. The research is justified by the economic context of retraction social rights and need for affirmation the discipline social security law as autonomous. Therefore concluded that the policy choice is the maintenance of informational segregation and emptying the pension system.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Opacity, Social security law, Social exclusion, Inss

---

<sup>1</sup> Mestrando em Teoria do Direito e do Estado pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília-SP (UNIVEM). Especialista em Direito Processual Civil e Direito Previdenciário. Defensor Público Federal.

## **1. INTRODUÇÃO**

Diante da intensa busca aos benefícios previdenciários, da constante judicialização previdenciária e do embate de tensão existente entre normas e práticas recorrentes do órgão gestor previdenciário, percebe-se um deliberado mal funcionamento da estrutura posta ao seguro social no país.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho buscar compreender essa relação de tensão existente entre o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e seus segurados através do fenômeno da opacidade do direito previdenciário, o que se fez por meio do procedimento bibliográfico, de abordagem qualitativa. Quanto à escrita, utilizou-se o método dedutivo.

O trabalho foi dividido em três partes: o efeito da opacidade nos operadores do direito; o efeito da opacidade nos segurados e finalmente, opacidade e administração paralela.

Se justifica tanto pelo contexto econômico em que o país passa, prestes a aprovar mais uma reforma previdenciária, quanto pela necessidade de afirmação da disciplina de direito previdenciário como matéria autônoma. Conclui-se, que a opção política é a manutenção da segregação informacional e esvaziamento do sistema previdenciário.

## **2. O EFEITO DA OPACIDADE NOS OPERADORES DO DIREITO**

Tradicionalmente a ciência jurídica é dividida por dois grandes ramos estabelecidos a partir da tutela de interesses gerais (público) e individuais (privado) da sociedade. Na primeira divisão estabelece-se e normatiza-se a relação do particular frente ao Estado e do outro as relações mediadas entre particulares.

O ramo do direito público tem como eixo central tutelar disciplinas de interesses gerais, tais como o direito constitucional, penal, econômico, tributário, administrativo e o direito previdenciário, dentre outros.

Por algumas décadas o direito previdenciário foi percebido como uma disciplina de segunda linha no universo do direito público, longe de despertar atenção na academia e tampouco constituindo um campo atrativo aos profissionais do direito. Esse quadro foi parcialmente alterado por uma série de circunstâncias que se encontraram na história (SAVARIS, 2016, p. 141).

Sugere-se que a partir da promulgação da Constituição de 1988 e a universalização dos direitos de seguridade social, igualando trabalhadores urbanos e rurais, aliado a especialização de varas federais em matéria previdenciária, com técnicas específicas de julgamento, de composição de turmas previdenciárias em alguns tribunais federais, a matéria previdenciária ganha relevo e espaço como ramo autônomo do direito público.

Apesar da crescente demanda populacional de busca pelo direito em face as contingências protegidas pelo seguro social<sup>1</sup>, a matéria previdenciária, como objeto de estudo específico nas grades curriculares de formação profissional do direito, passados quase trinta anos da promulgação constitucional, ainda engatinha em termos universais.

Se analisarmos as grades curriculares das tradicionais faculdades de direito do país, facilmente perceberemos que a matriz curricular não contempla a disciplina de direito previdenciário como matéria obrigatória, e em muitos casos nem mesmo é oferecida como disciplina optativa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Segundo pesquisa realizada pelo CNJ em 2011, o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) é o maior litigante do país - [http://cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf).

<sup>2</sup> A título de exemplo, tomamos como base de análise a grade curricular das disciplinas obrigatórias da Faculdade de Direito da universidade de São Paulo: [http://www.direito.usp.br/graduacao/arquivos/grade\\_curricular\\_ingressantes\\_2008\\_obrig.pdf](http://www.direito.usp.br/graduacao/arquivos/grade_curricular_ingressantes_2008_obrig.pdf); da Faculdade de Direito da PUC-Campinas: <https://www.puc-campinas.edu.br/graduacao/direito/>; da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ) [https://www.direito.ufrj.br/images/stories/direito/arquivos/documentos/FLUXOGRAMA\\_CURSO\\_INTEGRAL.pdf](https://www.direito.ufrj.br/images/stories/direito/arquivos/documentos/FLUXOGRAMA_CURSO_INTEGRAL.pdf); da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR): <http://www.direito.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2014/03/CURR%C3%8DCULO-NOVO-resolucao-60-09-CEPE-Direito-1.pdf>; e da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG): [https://www.direito.ufmg.br/images/stories/colgradce/estrutura/relatorio\\_do\\_curso.pdf](https://www.direito.ufmg.br/images/stories/colgradce/estrutura/relatorio_do_curso.pdf). Dentre as

Preocupado com a situação, o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), associação civil de cunho privado, que busca oferecer suporte técnico-científico à questão previdenciária, recentemente, propôs ao Ministério da Educação que inclua o direito previdenciário na grade obrigatória dos cursos de direito para que, além das faculdades, seja incorporado também no Exame de Ordem<sup>3</sup>.

Evidencia-se, de forma clara, o desconhecimento da matéria específica daquele egresso da faculdade de direito, que inclusive tornou-se advogado, sem ter nenhum contato, ou o tivera de forma mínima, com a matéria de direito previdenciário.

Além do mais, o INSS está implantando em todas as suas agências um novo modelo de atendimento chamado INSS Digital. O objetivo do sistema é modernizar os serviços e melhorar o atendimento aos cidadãos. A representante do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), Jane Berwanger, criticou a implementação. Para ela, a nova ferramenta não é a solução para o problema de sucateamento da instituição.

É preciso entender que mexer em redes sociais não é o mesmo que protocolar um processo e acompanhá-lo no meio digital. A legislação previdenciária é muito complexa, por isso é necessário ter profissionais qualificados nessa área para atender as pessoas. É preciso ter melhor qualidade no direito previdenciário, já que há quantidade. Para isso, a disciplina de direito previdenciário deve ser obrigatória no curso de direito (SENADO FEDERAL, 2018)

O cenário chega a ser curioso, para não dizer extremamente perverso, haja vista que o maior litigante do país, a Autarquia Previdenciária (INSS) dispõe em seus quadros de procuradores e servidores extremamente técnicos, nos exatos termos da burocracia weberiana especializada, selecionados através de rigoroso processo seletivo, enquanto a parte contrária da relação, o cidadão que busca um benefício em decorrência de uma

---

faculdades citadas, somente a Puc-Campinas oportuniza ao discente estudar a disciplina de Direito da Seguridade Social no decorrer de 1 (um) semestre de forma optativa.

<sup>3</sup> A proposta gerou uma audiência pública para debater o tema, ocorrida em 27 de Agosto de 2018 na Comissão de Direitos Humanos do Senado: [http://www.justicaemfoco.com.br/desc-noticia.php?id=131922&nome=inclusao\\_do\\_direito\\_previdenciario\\_no\\_curriculo](http://www.justicaemfoco.com.br/desc-noticia.php?id=131922&nome=inclusao_do_direito_previdenciario_no_curriculo)

contingência social, que contrata um advogado para auxiliá-lo, presumivelmente, não terá o mesmo grau de especialização.

Nesse contexto e, como consequência da hipossuficiência informacional, o autor terá mais dificuldades para contratação de advogado realmente especializado, menos recursos para se lançar à busca de elementos de prova que sustentem suas alegações, desconhecimento de relevantes informações que poderiam lhe credenciar ao recebimento de determinada prestação previdenciária (SAVARIS, 2016, p.58).

Soma-se a isso a intrincada normativa utilizada pela Autarquia Previdenciária para fins de análise quanto a concessão ou negativa do benefício previdenciário requerido, eis que parte de uma sustentação de natureza infralegal, ancorada em decretos, instruções normativas, memorandos circulares, e um sem número de orientações subalternas à lei, muitas vezes desconhecidas pelos próprios servidores do órgão.

As percepções de Cárcova (1998), citando a decisão do juiz argentino Dr. Julio Cruciani, do Juizado Nacional do Penal Econômico n. 2, vão ao encontro do que é tratado aqui, o que de fato, pode ser transposto nas relações postas ao Judiciário em temas de direito previdenciário:

A ficção do direito conhecido por todos era aceitável na antiguidade, quando as leis eram poucas e claras...no mundo moderno, além das leis do Congresso, há um conjunto de resoluções, decretos, portarias que não caberiam num computador da NASA e que, por sua quantidade, ninguém conhece... essa ficção passa a ser tremendamente injusta e, além do mais, hipócrita... foi criada para manter a segurança jurídica, mas com o passar do tempo, dada a catarata legislativa, aplicar esse princípio sem distinções atentaria contra o bem jurídico que pretende tutelar, ou seja, a segurança política. Quando li a norma vi que desconhecia. Eu, juiz especialista em direito tributário, desconhecia essa resolução. Consulto então meu secretário, um jovem que lê tudo, que me confessa que tampouco a conhecia. Fomos então à biblioteca e encontramos a resolução, de cujo conteúdo nos inteiramos depois de a ler... dei uma sentença inovadora onde disse: Sim, é preciso manter a ficção de que a lei se presume conhecida por todos, quando se trata de uma lei do Congresso, mas não quando se trata de uma simples resolução que não preenche os requisitos de publicidade e discussão...alegar o desconhecimento de uma simples resolução vale como elemento de defesa e exime de responsabilidade, por uma e primeira vez...(CÁRCOVA, 1998, p.36).

O intrincado plexo normativo que medeia as relações previdenciárias, de fato, é um elemento desintegrador do profissional jurídico, eis que, além desse contexto, necessário possuir conhecimento sobre cálculos, revisões, legislações revogadas e manutenção de um constante nível de atualização em razão justamente das mutações que essa matéria jurídica impõe.

Portanto, o fenômeno da opacidade, se verifica dentre aqueles que estudam e trabalham com o direito, seja pela formação deficiente em razão do pouco ou nenhum contato que tiveram com a matéria previdenciária durante o curso de graduação, seja pela intrincada normativa que rege as relações previdenciárias que causam desinteresse da temática de um grande número de operadores, relegando a atividade para um nicho bastante restrito de profissionais, verdadeiramente especializados no tema.

### **3. O EFEITO DA OPACIDADE NOS SEGURADOS**

Como se viu, a opacidade do direito previdenciário afeta de forma clara aqueles que estudaram durante a graduação e que mesmo depois de tornarem-se advogados não tiveram nenhum ou muito pouco contato com a matéria.

Para o cidadão pouco instruído em relação a seus direitos e, na grande maioria das vezes, que buscam os benefícios do seguro social como forma de substituição do seu salário, verba de natureza alimentar, os efeitos de opacidade ainda são maiores.

Nota-se que o autor de uma ação previdenciária é presumivelmente hipossuficiente. Trata-se de uma hipossuficiência econômica e informacional, assim considerada a insuficiência de conhecimento acerca de sua situação jurídica, seus direitos e deveres (SAVARIS, 2016, p.58).

A percepção do autor paranaense é de extrema agudeza, haja vista a atuação profissional como Juiz Federal atuante em vara especializada:

Não é incomum a dificuldade de comunicação entre o indivíduo que pretende a prestação previdenciária e os operadores do direito. A linguagem do trabalhador e suas formas de expressão, por exemplo, precisam ser absorvidas com inteligência própria. Se o que se deseja ouvir é uma narrativa coerente, que atenda nosso ideário do que é um típico trabalho rural, então uma história de vida fracionada e que extrapole o padrão do trabalho contínuo em uma mesma localidade pode trazer aborrecimentos quando contada pelo que não a linguagem do direito ou a linguagem mais próxima e supostamente mais objetiva dos altos funcionários (SAVARIS, 2016, p.58).

O direito pressupõe uma atuação lógica da vida social, realizando-se como um livreto, uma partitura, mas paradoxalmente, não é conhecido e nem compreendido pelos atores em cena, tais atores até realizam certos rituais, imitam condutas e chegam a reproduzir gestos mas com pouca ou nenhuma percepção de seus significados e dos alcances (CÁRCOVA, 1998, p. 14).

Muitas vezes, o reflexo do valor insuficiente da renda mensal do benefício previdenciário percebido na atualidade é justamente a falta de conhecimento, de instrução da vida laboral do trabalhador que se aposentara.

Também, umas das consequências desse desconhecimento, será a falta da possibilidade de uma instrução robusta em matéria probatória de suas pretensões, quando do requerimento do benefício previdenciário, aliado a falta de especialização técnica do advogado, fatalmente a eventual concessão de um benefício será realizado de forma a não contemplar toda a potencialidade monetária.

É muito comum encontrarmos em processos de revisões de benefícios, por exemplo, períodos de trabalho sem que houvesse contribuição previdenciária, labor realizado na informalidade, falta de documentos que pudessem comprovar determinadas relações previdenciárias, enfim, um sem número de possibilidades que acarretaram o achatamento dos valores de aposentadoria da atualidade, ocasionados, justamente, pela falta de conhecimento e instrução em termos previdenciários.

Em face da grande complexidade dos mecanismos de proteção e respectiva legislação, os indivíduos não se encontram em situação de tomar decisões de forma

informada e responsável, tendo em conta as possíveis consequências (SAVARIS, 2016, p.58).

O efeito de desconhecimento varia tanto de país para país como de indivíduo para indivíduo, segundo o grau de desenvolvimento social, político, cultural e econômico e o lugar que ocupam na estrutura social, mas de todo modo, ainda que exista tais determinações fundamentais, ainda assim, subsiste o efeito do desconhecimento (CÁRCOVA, 1998, p. 14).

Grandes contingentes sociais padecem de uma situação de preterição, seja através da pobreza ou do atraso, aptos a produzirem marginalidade e anomia, essa constatação escancara que a mensagem da ordem jurídica estatal não chega, materialmente, à periferia da estrutura social (CÁRCOVA, 1998, p. 14).

Essa hipossuficiência, essa marginalidade social pode ser bem percebida quando analisamos os números relativos aos benefícios previdenciários concedidos.

Em pesquisa<sup>4</sup> recente divulgada pela Anasps (Associação Nacional dos Servidores Públicos da Previdência e Seguridade Social) mais de 70 % de todos os benefícios (previdenciários e assistenciais) pagos pelo INSS estão limitados ao salário mínimo, sendo que dentre os benefícios urbanos essa limitação ao salário mínimo atinge 50% dos aposentados ou pensionistas.

Antes de nos questionarmos se a população mais pobre dispõe do suficiente para comer, deveríamos nos preocupar se existe vínculo desse segregado com a sociedade moderna, ora, se o acesso do pobre à informação for deficiente, cedo ou tarde se enfraquecerá ao ponto de destruir qualquer acesso à alimentação e ao abrigo (DOUGLAS; ISHERWOOD, 1979, p.25)

De fato, a percepção de salário mínimo, após uma jornada laboral durante todo o percurso de vida, certamente não torna apto o aposentado no processo integrador a que se propõe o sistema de proteção social.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/anasps-70-dos-beneficios-do-inss-sao-de-um-salario-minimo-entre-os-urbanos-mais-de-50/>

Portanto, o desconhecimento das regras previdenciárias, da forma de produzir as provas necessárias para obtenção de um benefício de maior valor, os documentos, formulários e perfis previdenciários que devem ser preenchidos pelos empregadores e não o são em face do desconhecimento do empregado em exigí-los, provoca um movimento circular de exclusão ou inclusão deficitária no sistema de previdência social, ensejando sempre um prejuízo ao destinatário do serviço público de proteção social.

A lei não atua só como uma barreira de exclusão, inscreve e consagra também em seu texto reais direitos, compromissos materiais impostos pelos grupos dominados aos dominantes, contudo, a ignorância da lei não escusa seu descumprimento, é a máxima fundamental do sistema jurídico moderno, esse conhecimento que se requer de todo cidadão nem sequer é objeto de uma disciplina particular na escola, como se ao mesmo tempo que se lhe exige conhecer a lei se fizesse tudo o que fosse necessário para ignorá-la (POULANTZAS, 1978).

#### **4. OPACIDADE E ADMINISTRAÇÃO PARALELA**

De todo o fenômeno gerado pelo desconhecimento da matéria previdenciária acima indicado, pela sua não compreensão, talvez a administração paralela seja a maior causadora de opacidade no ramo previdenciário.

Reconhece-se que longe dos holofotes que laboram os profissionais do direito, dos fóruns e tribunais pelo país, o processo administrativo previdenciário, aquele procedimento iniciado na agência da previdência social quando do requerimento do benefício previdenciário, é conduzido como se a administração prestasse um obséquio ao cidadão carente, ao arrepio dos mais mezinhos princípios constitucionais processuais, demonstração inequívoca de uma relação de poder, e não de uma relação de iguais submetidos ao Estado Democrático de Direito (SAVARIS, 2016, p.145).

Essa relação de existência de “dois mundos” distintos entre a realidade administrativa e o seu ideal normativo é muito bem trabalhada pelo publicista argentino Augustín Gordillo para quem existe um verdadeiro parassistema jurídico-administrativo, que revela existirem, concomitantemente, procedimentos formais e informais, competências e organização formais e informais, a Constituição real e o sistema paraconstitucional, o governo instituído e o governo paralelo e, também, a existência de dupla moral ou de duplo standard moral, que está presente em todos os setores da vida pública ou privada (GORDILLO, 1982, p.74-78).

“Com efeito, a Administração Previdenciária adota um caminho paralelo àquele assegurado pelo feixe normativo emanado do devido processo legal e da legalidade e moralidade administrativa” (SAVARIS, 2016, p.143)

A opacidade do jurídico nutre-se também de variadas formas de anomia, de um lado, as que resultam da inexistência de normas e, de outro, as que são consequências de normas contraditórias (CÁRCOVA, 1998, p. 59)

A administração paralela também pode ser explicada pela análise Econômica do Direito (AED), que propõe a interdisciplinaridade do direito e da economia. Vislumbra-se através do comportamento racional dos agentes, dos custos de transação, do poder indutor das instituições e da teoria dos jogos, que a análise econômica do direito forneceu o arcabouço necessário para sugerir que a Previdência Social está indeferimento benefícios deliberadamente (GONÇALVES; FLORIANI NETO, 2014, p.487).

Prosseguem os autores:

Para este método de compreensão do direito, o ordenamento jurídico exerce o papel de indutor de condutas e os indivíduos podem ser comparados a agentes econômicos. Diz-se isto porque o direito é responsável por prever ações que, uma vez praticadas, geram repercussões no mundo.

Como o indivíduo é norteado por sua racionalidade, buscará sempre a maximização do seu bem-estar. Tal raciocínio não se restringe a pessoas físicas, uma vez que as empresas também maximizam o seu bem estar buscando o lucro e, no caso do INSS, a maximização visa postergar o pagamento do benefício e até, quiçá, contar com a probabilidade do titular não buscar o Poder Judiciário para garantir o seu direito (GONÇALVES; FLORIANI NETO, 2014, p.496).

Como fenômeno da opacidade, a administração paralela é potencializadora da falta de compreensão do tema previdenciário, uma vez que confunde, encobre, aniquila, embaraça qualquer pouco entendimento que o cidadão possua sobre o tema.

É muito comum nos depararmos com recusas injustificadas de protocolo de requerimento administrativo, a despeito do direito constitucional de petição; indeferimentos injustificados e sumários, apesar do dever de motivação de das decisões estampado no Art.93, IX, da Constituição; o fornecimento de informações erradas, a inexistência do serviço social de esclarecimento, etc.

Mais uma vez o jurista previdenciário é categórico:

Quando a administração Previdenciária põe termo a um processo administrativo, indeferindo benefício previdenciário sem propiciar ao segurado o pleno conhecimento acerca de seus direitos e como deve proceder para resolver seus problemas com a Previdência Social (Lei 8.213/91, art.88), quando não realiza a Justificação Administrativa para confrontar a prova documental apresentada pelo segurado (Lei 8.213/91, art.108), quando não oferece espaço para o exercício do contraditório e da ampla defesa no processo de concessão do benefício, contribui, com esse proceder ilegítimo, para a precária instrução do processo administrativo, para o adiamento da satisfação do direito material que se apresentou sob sua análise e, igualmente, para um aumento desnecessário e indevido de demandas judiciais previdenciárias. De que eficiência afinal, falamos? (SAVARIS, 2016, p.145)

O processo administrativo pode ser equiparado a uma cadeia produtiva e o bom funcionamento desta depende da reação de cada agente, para que seja eficiente todos os envolvidos no processo devem acreditar no comportamento cooperativo e confiável de cada parceiro. No entanto, caso a escolha de um dos seja conduzida pelo oportunismo, o que se observa no processo administrativo previdenciário, haverá sua desarticulação (GONÇALVES; FLORIANI NETO, 2014, p.499).

É por conta dessa “administração paralela” que a Defensoria Pública da União ingressou com uma Ação Civil Pública, para simplesmente, o INSS cumprir o que está determinado em lei, ou seja, analisar e dar uma resposta ao cidadão no prazo de 45 dias,

eis que, constatado que mais de 720 mil benefícios extrapolaram o tempo máximo permitido para análise.<sup>5</sup>

Percebe-se, portanto, que nem todos podem entender o discurso do direito e dele se apropriar, para muitos, talvez a maioria, o direito é um discurso opaco, crítico e com isso, distante e indisponível (CÁRCOVA, 1998, p. 59).

Segue daí que a opacidade do direito, sua falta de transparência, a circunstância de não ser cabalmente compreendido etc., pelo menos no contexto das formações sociais contemporâneas, longe de ser um acidente ou acaso, um problema instrumental suscetível de solução com reformas oportunas, alinha-se como uma demanda objetiva de funcionamento do sistema. Como um requisito que tende a escamotear – como a ideologia em geral – o sentido das relações estruturais estabelecidas entre os sujeitos, com a finalidade de legitimar/reproduzir as dadas formas da dominação social (CÁRCOVA, 1998, p. 165).

Enfim, o discurso opaco do direito previdenciário atua em várias frentes e de várias formas, mas tendo como finalidade única de exclusão daquele que busca a proteção social nas regras postas.

## 5. CONCLUSÕES

Os direitos fundamentais prestacionais de segunda geração, classificação em que se enquadra o direito previdenciário, costumeiramente são conhecidos por tratarem-se de direitos tendentes a uma paulatina progressão, eis que não implementados de forma completa e totalizante.

Apesar da necessária progressão e dever estatal de vedação do retrocesso social, norma basilar de direito internacional dos direitos humanos, não tem sido essa a postura do Estado brasileiro que, nos últimos vinte anos, pelo menos, vem implantando sistematicamente uma política de retração de direitos previdenciários.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/inss-atrasa-decisao-sobre-720-mil-beneficios-e-sofre-acao-na-justica.shtml>

A percepção de que a mensagem da opacidade, deliberadamente articulada, promove uma apatia em relação aos direitos prestacionais previdenciários devidos, somente é confrontada quando existe interesse Estatal para tanto.

O exemplo mais contundente fora a recente campanha em prol da mais nova reforma da previdência, que ao invés de educar e conscientizar a população sobre seus direitos previdenciários, consumiu mais de 110 milhões de reais<sup>6</sup>, sob o discurso de que a não implementação de medidas de retratação provocariam um colapso no sistema previdenciário em curto prazo.

Ocorre que, no mesmo período, fora instaurada uma Comissão Parlamentar Mista (CPMI)<sup>7</sup> perante o Congresso Nacional e, após vários debates e audiências públicas, a conclusão devidamente fundamentada é no sentido da inexistência de déficit nas contas da previdência social, o que escancara o discurso oficial e confere opacidade ao tema.

Diante desse contexto, afirma-se, que a nossa sociedade está em condições de mobilizar uma grande quantidade de recursos, e não só financeiros, tais como humanos, burocráticos, organizacionais e tecnológicos, para divulgação mínima e fundamentais de direitos básicos e de garantias relativas ao direito previdenciário.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/veja-para-onde-foram-os-r-110-milhoes-gastos-com-propaganda-da-reforma-da-previdencia/>

<sup>7</sup> O relatório aponta erros na proposta de reforma apresentada pelo governo; sugere emendas à Constituição e projetos de lei; além de indicar uma série de providências a serem tomadas para o equilíbrio do sistema previdenciário brasileiro, como mecanismos de combate às fraudes, mais rigor na cobrança dos grandes devedores e o fim do desvio de recursos para outros setores. O documento alega haver inconsistência de dados e de informações anunciadas pelo Poder Executivo, que "desenham um futuro aterrorizante e totalmente inverossímil", com o intuito de acabar com a previdência pública e criar um campo para atuação das empresas privadas. Segundo o relatório da CPI, as empresas privadas devem R\$ 450 bilhões à previdência e, para piorar a situação, conforme a Procuradoria da Fazenda Nacional, somente R\$ 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis. Uma das propostas do relatório é aumentar para R\$ 9.370,00 o teto dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que atualmente é de R\$ 5.531,31. O documento e demais informações podem ser obtidas em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>.

Trata-se, evidentemente, caso assim procedesse, de um salto qualitativo em matérias de políticas de igualização. Agora, se isso é prioridade ético-política de governos e Estado já é um outro problema a ser enfrentado.

Não há forma mais perversa de exclusão social do que aquela que oprime os cidadãos através do desconhecimento, da falta de capacidade crítica de reconhecer direitos básicos inerentes ao estatuto jurídico ao qual pertencem.

Com base nessa relação situacional que se coloca a pergunta sobre o papel e a disponibilidade do direito por parte dos cidadãos pois, uma estratégia política e econômica que desintegra, dissolve vínculos, põe para fora centenas de milhares de pessoas, importa com toda a certeza privá-las de direito.

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CÁRCOVA. Carlos Maria. A opacidade do direito. São Paulo, LTR, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: 100 maiores litigantes. Disponível em: <[http://cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)> Acesso em 03/09/2018.

DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Bacon. El mundo de los bienes. Hacia una antropología del consumo. México, Grijalbo, 1979.

FACULDADE DE DIREITO DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS. Disponível em: <<https://www.puc-campinas.edu.br/graduacao/direito/>> Acesso em 02/09/2018.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). Disponível em <[https://www.direito.ufmg.br/images/stories/colgradce/estrutura/relatorio\\_do\\_curso.pdf](https://www.direito.ufmg.br/images/stories/colgradce/estrutura/relatorio_do_curso.pdf)> Acesso em 02/09/2018.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). Disponível em <<http://www.direito.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2014/03/CURR%C3%8DCULO-NOVO-resolucao-60-09-CEPE-Direito-1.pdf>> Acesso em 02/09/2018.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Disponível em: <[http://www.direito.usp.br/graduacao/arquivos/grade\\_curricular\\_ingressantes\\_2008\\_obrig.pdf](http://www.direito.usp.br/graduacao/arquivos/grade_curricular_ingressantes_2008_obrig.pdf)> Acesso em 02/09/2018.

FACULDADE NACIONAL DE DIREITO (UFRJ). Disponível em <[https://www.direito.ufrj.br/images/stories/\\_direito/arquivos/documentos/FLUXOGRAMA\\_CURSO\\_INTEGRAL.pdf](https://www.direito.ufrj.br/images/stories/_direito/arquivos/documentos/FLUXOGRAMA_CURSO_INTEGRAL.pdf)> Acesso em 02/09/2018.

GONÇALVES, Oksandro ; FLORIANI NETO, Antonio . O comportamento oportunista do INSS e a sobre utilização do Poder Judiciário. In: CONPEDI. (Org.). Direito e Economia. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2014, v. 1, p. 484-502.

GORDILLO, Augustín A. La administración paralela. Madrid, Civitas, 1982.

INCLUSÃO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO NO CURRÍCULO. Disponível em <[http://www.justicaemfoco.com.br/descnoticia.php?id=131922&nome=inclusao\\_do\\_direito\\_previdenciario\\_no\\_curriculo](http://www.justicaemfoco.com.br/descnoticia.php?id=131922&nome=inclusao_do_direito_previdenciario_no_curriculo)> Acesso em 03/09/2018.

INSS ATRASA DECISAO SOBRE 720 MIL BENEFICIOS. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/inss-atrasa-decisao-sobre-720-mil-beneficios-e-sofre-acao-na-justica.shtml>> Acesso em 06/09/2018.

POULANTZAS, Nicos. Estado, Poder y Socialismo. México, Siglo XXI, 1978.

SAVARIS, José Antonio. Direito processual previdenciário. Curitiba, Alteridade, 2016

SENADO FEDERAL. Disponível em  
<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/09/04/direito-previdenciario-deve-ser-obrigatorio-nos-cursos-de-direito-pedem-debatedores>> Acesso em 07/09/2018.

SENADO FEDERAL. Disponível em  
<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>> Acesso em 07/09/2018.

70% DOS BENEFICIOS DO INSS SÃO SALÁRIO MÍNIMO. Disponível em  
<<http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/anasps-70-dos-beneficios-do-inss-sao-de-um-salario-minimo-entre-os-urbanos-mais-de-50/>> Acesso em 06/09/2018.

VEJA PARA ONDE FORAM OS 110 MILHOES GASTOS COM PROPAGANDA DA REFORMA DA PREVIDENCIA. Disponível em  
<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/veja-para-onde-foram-os-r-110-milhoes-gastos-com-propaganda-da-reforma-da-previdencia/> Acesso em 06/09/2018.