



E-ISSN: 2595-7414

RBDS

Revista Brasileira de Direito Social

Qualis
A4 | CAPES



V.9,
N.2 **2026** Abril
Maio
Junho

 **IEPREV**
EDITORIA

PRESIDÊNCIA DO IEPREV

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS

EDITOR-CHEFE

MARCO AURÉLIO SERAU JUNIOR, UFPR/PR

EDITORES-ADJUNTOS

MARIAH BROCHADO, UFMG/MG

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS, UFMG/MG

EDITORES-EXECUTIVOS

GILMAR GOMES DE BARROS, UFSC/SC

LUCAS MAGNO PORTO, UFMG/MG

CONSELHO EDITORIAL

ANA PAULA MISKULIN, USP/SP

ANTÔNIO FABRÍCIO DE MATOS GONÇALVES, ESA/MG

CLÁUDIA SALLES VILELA VIANNA, EMATRA-PR

CYNTIA TEIXEIRA PEREIRA CARNEIRO LAFETÁ, UL LISBOA, PORTUGAL

DANIELA MURADAS REIS, UFMG/MG.

DÉCIO BRUNO LOPES, PUC-SP. SÃO PAULO/SP

DENISE PIRES FINCATO, PUC-RS

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

ESTER MORENO DE MIRANDA VIEIRA, PUC-SP

FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM, UERJ/RJ

FERNANDO FERREIRA CALAZANS, UNIFEMM/MG

FULVIA HELENA DE GIOIA, MACKENZIE. SÃO PAULO/SP

IVANI CONTINI BRAMANTE, FDSBC/SP.

JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, PUC-PR

JOÃO BATISTA OPTIZ NETO. UNIP/SP

JOSÉ ANTONIO SAVARIS, UNIVALI/SC

JULIANA TEIXEIRA ESTEVES, UFPE. RECIFE/PE

MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE CAMPOS, UNI-BH

MARCUS ORIONE GONÇALVES CORREIA, USP/SP

MARIA HELENA CARREIRA ALVIM RIBEIRO, UFMG/MG

OCÉLIO DE JESUS CARNEIRO DE MORAIS, UEL/PR

PAULO RICARDO OPUSZKA, UFPR/PR

TUFFI MESSIAS SALIBA, UNA/MG

VALMIR CÉSAR POZZETI, UFAM/AM

YNÊS DA SILVA FÉLIX, UFMS/MS

CONSELHO CONSULTIVO

ADRIANE MEDIANEIRA TOALDO, ULBRA/RS

ALEXANDRE VICENTINE XAVIER, UFMT/MT

ALINE FAGUNDES SANTOS, UFVJM/MG

ANA MARIA ISQUIERDO, FURG/RS

ANA MARIA MAXIMILIANO, UFPR/PR

ANDRESSA FRACARO CAVALHEIRO, UNIOESTE/PR

BRUNO ALVES RODRIGUES, CEFET-MG

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA, DOM HELDER/MG

CLAUDIO PEDROSA NUNES, UFCG/PB

DENILSON VICTOR MACHADO TEIXEIRA, UEL/PR

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

EDER DION DE PAULA COSTA, FURG/RS

GABRIELA CARAMURU TELES, USP/SP

GUILHERME GUIMARÃES FELICIANO, USP/SP

HECTOR CURY SOARES, FURG/RS

HÉLIO SILVIO OURÉM CAMPOS, UNICAP/PE

JESUS NAGIB BESCHIZZA FERES. UNIVEM/SP

ISABELE BANDEIRA DE MORAES D'ANGELO, UPE/PE

IVAN SIMÕES GARCIA, UFRJ/RJ

JOÃO BATISTA LAZZARI, CESUSC/SC

JOÃO BATISTA OPTIZ JUNIOR, UMSA, ARGENTINA

JOÃO REZENDE ALMEIDA OLIVEIRA, UCB/DF

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA, FURG/RS

JULIANA DE CASSIA BENTO BORBA, PUC-MG.

JULIANA TORALLES DOS SANTOS BRAGA, FURG/RS

JULIANE CARAVIERI MARTINS, FURG/RS

LAURA SOUZA LIMA E BRITO, USP/SP

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO, FURG/RS

LUCIANA ABOIM MACHADO GONÇALVES DA SILVA, UFS/SE

LUIZ CARLOS GARCIA, UFMG/MG

LUIZ GUSTAVO BOIAM PANCOTTI, UNIMEP/SP

LUMA CAVALEIRO DE MACÊDO SCAFF, UFPA/PA

MÁRCIA CAVALCANTE DE ARAÚJO, UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, ESPANHA

MARIA AUREA BARONI CECATO, UFPB/PB

MIGUEL HORVATH JÚNIOR, PUC-SP

MIRIAN APARECIDA CALDAS, UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE, UNICENTRO/PR

NADJA KARIN PELLEJERO, FURG/RS

PAULO AFONSO BRUM VAZ, UNISINOS/RS

PEDRO AUGUSTO GRAVATÁ NICOLI, UFMG/MG

RAPHAEL SILVA RODRIGUES, UFMG/MG

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS, UFMG/MG

RODRIGO GARCIA SCHWARZ, UNOESC/SC

RUBENS SOARES VELLINHO, UCPEL/RS

SAYONARA GRILLO COUTINHO LEONARDO DA SILVA, UFRJ/RJ

VALENA JACOB CHAVES MESQUITA, UFPA/PA

VERA QUEIROZ, PUC-SP



RBDS	Belo Horizonte	v. 9	n. 2	p. 1-81	2026
------	----------------	------	------	---------	------

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Gilmar Gomes de Barros, CRB 14/1693

R454 Revista Brasileira de Direito Social [recurso eletrônico]:
RBDS / Editora do Instituto de Estudos Previdenciários,
Trabalhistas e Tributários. – Dados eletrônicos. – Vol. 9, n. 2
(abr./jun. 2026). – Belo Horizonte : Editora IEPREV, 2018-.

Modo de acesso: <<http://rbds.ieprev.com.br/rbds/>>.
Quadrimestral.

Título abreviado: R. Bras. Dir. Soc.

Editor: Marco Aurélio Serau Junior.

ISSN eletrônico: 2595-7414

1. Direitos sociais. I. Instituto de Estudos Previdenciários
Trabalhistas e Tributários.

CDU, 2ª ed.: 349.3



RBDS
Revista Brasileira de Direito Social

IEPREV
EDITORA

SUMÁRIO

EDITORIAL.....4

ARTIGO ORIGINAL

O FIM DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E A PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR.....5
Bruno Sá Freire Martins; Karoline Marcondes Linhares

QUANDO O ESTADO PODE DIZER “NÃO”: A DISCRICIONARIEDADE
ADMINISTRATIVA E OS LIMITES DO MÍNIMO EXISTENCIAL16
Murilo Antunes da Mata

DESCONTOS INDEVIDOS EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: UMA ANÁLISE
JURÍDICA DA FRAUDE BILIONÁRIA NO INSS.....30
Gabriella Alves Fonseca Carvalho Carneiro

O AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA PARENTAL COMO
INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE
E DO ESTADO SOCIAL46
Usiel Brito Santos; Thatyana Costa de Souza Santos

DIREITO PREVIDENCIÁRIO DIGITAL

A EXCLUSÃO DIGITAL COMO OBSTÁCULO AO DIREITO PREVIDENCIÁRIO: UMA
LEITURA A PARTIR DA EQUIDADE62
Miguel Horvath Júnior; Evelin de Lima Oliveira Lessa

PROTEÇÃO E VAZAMENTO DE DADOS NO INSS: UMA ANÁLISE MACRO DA
IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL71
Mateus Silva; José Ricardo Caetano Costa



EDITORIAL

A nova edição da RBDS – Revista Brasileira de Direito Social (2026, v. 2), periódico jurídico que recebeu nota Qualis A4 pela CAPES, com acesso aberto e gratuito a todo o público pelas plataformas digitais do IEPREV, apresenta mais uma incrível gama de artigos científicos, todos com elevada qualidade e abordando os principais temas de Direitos Sociais.

O jurista Bruno Sá Freire Martins, em coautoria com Karoline Marcondes Linhares, apresenta o estudo de RPPS “O fim do regime jurídico único e a previdência do servidor”.

O modelo de Estado Social foi discutido por Murilo Antunes da Mata no estudo “Quando o Estado Pode Dizer “Não”: a Discricionariedade Administrativa e os Limites do Mínimo Existencial”.

O polêmico tema das fraudes previdenciárias foi objeto de exame por parte de Gabriella Alves Fonseca Carvalho Carneiro em “Descontos indevidos em benefícios previdenciários: uma análise jurídica da fraude bilionária do INSS”.

Thatyana Souza e Usiel Brito Santos desenvolveram o artigo “O auxílio por incapacidade temporária parental como instrumento de efetivação dos princípios da igualdade e do Estado Social”.

Além da parte geral, retratada nos artigos indicados acima, esta edição da RBDS traz uma seção especial, dedicada ao Direito Previdenciário Digital, conforme os trabalhos listados abaixo.

Seção Temática: Direito Previdenciário Digital

“A exclusão digital como obstáculo ao Direito Previdenciário: uma leitura a partir da equidade” é o tema de Evelin Lessa em coautoria com o ilustre professor da PUC/SP Miguel Horvath Júnior.

Mateus Silva e seu orientador de Mestrado na FURG, Professor Doutor José Ricardo Caetano Costa, abordam o tema da “Proteção e vazamento de dados no INSS: uma análise macro da importância das informações para a Previdência Social”.

Com esse repertório que mantém a rotineira qualidade elevada da RBDS, entregamos ao público a mais recente edição.

Belo Horizonte, junho de 2026.

Marco Aurélio Serau Junior

Professor da UFPR. Doutor e Mestre pela USP. Diretor Científico do IEPREV.
Editor-Chefe da Editora IEPREV.

[artigo original]

O FIM DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E A PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR

Bruno Sá Freire Martins¹
Karoline Marcondes Linhares²

Resumo

O presente artigo aborda os efeitos, o alcance e as consequências para os Regimes Próprios de Previdência Social da decisão prolatada pela Suprema Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135, inclusive, sob a perspectiva financeira e a possibilidade de ocorrência da extinção tácita dos Regimes Próprios.

Palavras-chaves: regime; jurídico; extinção; consequências.

THE END OF THE SINGLE LEGAL REGIME AND CIVIL SERVANTS

Abstract

This article addresses the effects, scope and consequences for the Social Security Regimes of the decision handed down by the Supreme Court in Direct Action of Unconstitutionality n.º 2,135, including from a financial perspective and the possibility of tacit extinction of the Social Security Regimes.

Keywords: regime; legal; termination; consequences.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 1998 entrou para a histórica constitucional como o ano de reformas estruturais no âmbito do Estado Brasileiro, já que naquele momento foram editadas as Emendas Constitucionais n.º 18 e 19 que compuseram a reforma administrativa e a Emenda Constitucional n.º 20 que promoveu a primeira grande reforma previdenciária brasileira.

As modificações administrativas foram pautadas pelo argumento de que buscavam um Estado mais ágil e eficiente, enquanto a modificação previdenciária, tinha por intuito promover o equilíbrio do sistema.

Fundamentos esses que, em um primeiro momento pareciam convergentes, mas que, hoje, pode-se dizer, não foram materializados em alguns regramentos estabelecidos.

Isso porque, ao mesmo tempo que se pôs fim ao Regime Jurídico único, permitindo-se ao Ente definir se seus servidores seriam empregados públicos ou efetivos, limitou-se a filiação nos Regimes Próprios apenas aos ocupantes de cargos efetivos.

Essa incongruência, até o presente momento não foi de fato sentida pelos Entes Federados e seus respectivos Regimes Próprios, pelo fato de que o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135 suspendendo

¹ Servidor público, advogado; consultor jurídico; especialista em Direito Público e em Direito Previdenciário; professor, autor de livros e artigos nas áreas de Direito Previdenciário e Direito Administrativo.

² Professora, especialista em Saúde Pública e Ambiental, mestre em Educação, acadêmica do curso de Direito.

os efeitos da norma que pôs fim ao Regime Jurídico único.

De forma que continuou a prevalecer o regramento estatutário e, conseqüentemente, a predominância dos ocupantes de cargos efetivos nas Administrações Públicas.

Só que, por ocasião do julgamento do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135 a Corte Suprema reconheceu a constitucionalidade da alteração promovida na Carta Magna que pôs fim ao Regime Jurídico Único (RJU) na Administração Pública.

O que permite aos Entes Federados optarem pelo regime a ser adotado para seus colaboradores e pode afetar diretamente os Regimes Próprios caso haja uma redução significativa de cargos efetivos na Administração Pública.

Motivos esses que ensejam a necessidade de elaboração do presente ensaio.

2 HISTÓRICO

Mas antes de se discutir os aspectos propriamente relacionados a esse término do chamado Regime Jurídico Único é preciso entender o que de fato aconteceu.

E, como dito, tudo começa na Emenda Constitucional n.º 19/98 por intermédio da qual foram realizadas uma série de modificações nas normas constitucionais que regulavam tanto a estrutura da administração pública brasileira quanto as regras alusivas à relação Servidor-Ente Federado.

Discordando do processo legislativo que deu origem à modificação constitucional, foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o n.º 2.135, na qual foi concedida, em 2007, medida cautelar para suspender os efeitos da nova redação atribuída ao *caput* do artigo 39 da Constituição Federal.

Só que com o julgamento do mérito, a cautelar foi revogada e a ação julgada improcedente, fazendo com que voltasse a vigor a redação alterada do artigo em questão.

E qual a redação anterior do *caput* deste artigo? Era justamente a seguinte:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (Brasil, 1988, art. 39, redação original).

Não havendo, dúvidas, portanto, em seu texto acerca da imposição constitucional de que os Entes Federados deveriam adotar um único regime para reger as relações jurídicas existentes entre o Servidor e a Administração Pública.

E por que isso acabou com o julgamento da ADI? Simplesmente pelo fato de que, com a nova redação atribuída ao *caput* do artigo 39 que passou a ser a seguinte:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes (Brasil, 1988, art. 39, redação original).



Deixou de existir a obrigatoriedade de instituição de um único regime jurídico, ensejando a conclusão de que, os Entes Federados, podem, portanto, definir quais serão as regras que regerão seus servidores.

3 REGIME JURÍDICO ÚNICO

Antes contudo, é preciso deixar claro o que vem a ser o regime jurídico único e o alcance dessa expressão, o que deve ser feito partindo da premissa de que o regime jurídico se constitui no conjunto de regras reguladoras da relação jurídica, no caso, existente entre a Administração Pública e as pessoas que nela atuam.

Partindo dessa premissa é possível afirmar que, a Constituição Federal tinha por intento inicial, estabelecer que a relação jurídica entre a Administração Direta, as Autarquias e Fundações e quem nelas atua só poderia se dar sob uma forma legal.

Tanto que Oliveira (2020, p. 1.029), afirma que “o objetivo é estabelecer um regime uniforme para as pessoas de direito público”.

Ou seja, a Carta Magna em sua redação original, tinha por intento estabelecer que os servidores da Administração Direta, das Autarquias e Fundações seriam regidos por uma norma de mesma natureza, não havendo necessariamente uma imposição de que esta fosse um Estatuto.

Fato este que levou a discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca da possibilidade de se adotar o regime celetista para aqueles que atuassem também nesses órgãos e entidades.

Sendo essa, inclusive, a lição de Filho (2020, p. 1.115) senão vejamos:

O sistema do regime jurídico único, entretanto, anteriormente previsto no art. 39 da CF, foi abolido pela EC nº 19/1998, que implantou a reforma administrativa do Estado. O efeito da alteração foi o de permitir que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pudessem recrutar servidores sob mais de um regime jurídico. Desse modo, tornou-se possível, por exemplo, que um Estado tenha um grupo de servidores estatutários e outro de servidores trabalhistas, desde que, é claro, seja a organização funcional estabelecida em lei. O mesmo foi permitido para as demais pessoas federativas. Aliás, a própria União Federal, como já vimos, tem a previsão de servidores estatutários (Lei nº 8.112/1990) e de servidores trabalhistas (Lei nº 9.962/2000 e legislação trabalhista).

Mas na prática predominou o regime estatutário que foi adotado quase que pela totalidade dos Entes Federados.

Até porque também se buscou o regime de cargo público, no caso os cargos efetivos, cujo regramento é feito por lei, já que as normas contidas na CLT alcançam apenas os Empregados Públicos e os contratados em caso de urgência e necessidade pública, naquilo que a lei local estabelecer.

Pois como afirmou a Ministra Carmem Lúcia (1999, p. 113/142):

[...] Sendo as atividades administrativas desenvolvidas sob regime jurídico próprio, de direito público, dotado de configuração própria e vocacionada ao atingimento de um objetivo social peculiar indisponível, não se poderia aceitar pudessem elas ser prestadas por agentes submissos senão a regime jurídico informado por idênticos princípios e de igual natureza. Não haveria de ser sob um regime dirigido ao desempenho de atividades próprias aos interesses particulares, disponíveis, renunciáveis, possíveis de descontinuidade apenas segundo a vontade e o interesse das partes que poderiam aqueles serviços ser desempenhados.

Destarte, a natureza jurídica do serviço público impõe um regime jurídico peculiar e adequado a incidir sobre o serviço público, informado pela singularidade de sua responsabilidade social.

É certo, pois, que a adoção do regime nacional de direito do trabalho nos quadros das entidades políticas para os servidores públicos pode agravar princípios fundamentais essenciais modeladores do modelo administrativo cunhado pelo constituinte originário em 88, a despeito da exclusão da regra que se positivara, expressamente, na versão originária do art. 39, agora reformado pela Emenda Constitucional n. 19/98, mas nem por isso se há de deixar de atentar a que a adoção do regime estatutário continua sendo obrigatória, até mesmo porque há serviços e funções que são absolutamente incompatíveis com o regime trabalhista comum, sendo insuperável a adoção do estatuto para esses casos, que são os que dominam o cenário e a dinâmica da Administração Pública.

4 A DECISÃO DO STF

Ao se analisar a decisão de mérito proferida pela Corte Suprema na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135, a primeira constatação que se faz é que a discussão versa sobre o processo legislativo para apresentação, discussão e votação de um projeto de alteração do texto constitucional.

Portanto, nesses autos, não se discutiu a constitucionalidade ou não da possibilidade de existência de mais de um regime jurídico para a Administração Direta, Autarquias e Fundações, o que pode vir a ser questionado no futuro.

Além disso, como se viu anteriormente, a redação original da Constituição Federal estabelecia que deveria haver apenas um regime jurídico regedor da relação entre servidores a Administração Direta, as Autarquias e as Fundações.

O que foi alterado pela modificação total do *caput* do artigo 39, levada a efeito pela Emenda Constitucional n.º 20/98, passando o novo texto a tratar de matéria distinta da fixação do regime único.

Razão pela qual, naquela ocasião, a supressão da obrigação constitucional ensejou o entendimento de que caberia a cada Ente Federado a definição da forma legal pela qual seria regida sua relação com seus servidores.

O que volta a preponderar a partir do momento em que a Corte Suprema entende que não houve qualquer inconstitucionalidade na forma pela qual o dispositivo foi alterado.

Some-se a isso, o fato de que a ementa do acórdão é clara ao estabelecer que:

10. Tendo em vista o extenso lapso temporal transcorrido desde o deferimento da medida cautelar pelo Plenário, razões de segurança jurídica e relevante interesse social (Lei 9.868/1999, art. 27) determinam a atribuição de eficácia *ex nunc* ao reconhecimento da constitucionalidade da redação que foi dada pela EC 19/98 ao caput do art. 39 da Constituição Federal, sendo vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar tumultos administrativos e previdenciários.

IV. Dispositivo

11. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente com atribuição de efeitos *ex nunc* (Brasil, 1998, EC n. 20).

Ou seja, restou evidente que a aplicação do entendimento dela decorrente só permite a instituição de mais de um regime jurídico daqui para a frente, sendo vedada a modificação do regime aplicado atualmente aos servidores.

Razão pela qual se afirmou que os efeitos da decisão são *ex nunc*, já que a expressão latina significa que a decisão produz efeitos para o futuro, portanto, a partir do momento em que é proferida, não sendo admitido que alcance fatos pretéritos a ela.

De forma que não é possível a alteração da situação previdenciária dos filiados ao Regime Próprio, antes da decisão do Supremo, decorrente de modificação do regime jurídico para eles estabelecido.

Outro efeito advindo da decisão da Corte Suprema reside no fato de que será possível a instituição de regimes jurídicos por carreiras, ou seja, admite-se que a carreira do magistério seja regida por um estatuto, enquanto a carreira dos médicos tenha sua relação jurídica regradada pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho

Ainda persistindo a dúvida quanto a quais carreiras e, conseqüentemente, serviços que serão alcançados, isso porque, apesar de, em regra, todos os serviços prestados pela Administração Pública se constituírem em serviço público, uma vez que: "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos" (Brasil, 1988, art. 175, redação original).

Acerca do conceito de serviço público, Lopes (2016, p. 289) afirma que o "serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado".

E sob essa perspectiva surge a questão que envolve o serviço público essencial assim considerados aqueles que não admitem interrupção, à medida que a ocorrência desta pode comprometer o desempenho de atividades estatais fundamentais como a saúde, a segurança e outras que afetam diretamente a sobrevivência da população e as necessidades básicas da sociedade.

Acerca dos quais se discute por exemplo a possibilidade de sua interrupção pela realização de greve, acerca da qual o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a possibilidade de realização de medidas excepcionais para garantir a continuidade dos serviços, senão vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 7.777/2012. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. MEDIDAS PARA CONTINUIDADE DE ATIVIDADES E SERVIÇOS PÚBLICOS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DURANTE GREVES, PARALISAÇÕES OU OPERAÇÕES DE RETARDAMENTO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. ALEGADA OFENSA AOS ARTIGOS 37, CAPUT, INC. I, II E IX, ART. 48, INC. X, ART. 61, §1º, INC. II, AL. A E C, ART. 84, INC. VI, AL. A, 167 INC. I, II, V E VI E ART. 241 NÃO CONFIGURADA. DIREITO DE GREVE PREVISTO NOS ART. 9º E 37, INC, VII DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO PROVISÓRIA DA LEI N. 7.783/1989 AOS SERVIDORES PÚBLICOS AUTORIZADA POR ESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS MANDADOS DE INJUNÇÃO NS. 670/ES, 708/DF E 712/PA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AO DECRETO N. 7.777/2012. 1. O Decreto n. 7.777/2012 autoriza a celebração de convênios para compartilhamentos da execução de atividades ou serviços com os Estados, Distrito Federal ou Municípios. 2. Ponderação entre direito fundamental à greve e o princípio da continuidade dos serviços públicos. 3. Necessidade de se manter os serviços públicos essenciais e inadiáveis. 4. Ação julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao Decreto n. 7777/2012. (ADI 4857, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 07-04-2022 PUBLIC 08-04-2022) (Brasil, 2022).

Decisão na qual se reconhece o direito de greve do servidor que exerce atividades administrativas consideradas essenciais, por outro lado, as Cortes Superiores já se manifestaram no sentido de que as atividades policiais não podem ser interrompidas pelo exercício do direito de greve, como se vê da tese fixada em sede de repercussão geral pelo Supremo:

- I - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública;
- II - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria (BRASIL, 2017, Tema 541).

Aqui a Corte Suprema reconhece que, além de se constituir em serviço público essencial, a natureza da atividade desenvolvida não permite que haja redução ou interrupção da função policial.

O que, pode-se dizer, afasta a possibilidade de que os policiais civis, federais e rodoviários federais, tenham a Consolidação das Leis Trabalhistas como regime jurídico.

Isso porque, o artigo 7º da Constituição Federal assegura o direito de greve, ainda que com as limitações impostas pela Lei n.º 7.783/19 para os serviços tidos como

essenciais, aos celetistas, não havendo atividade legalmente tida como impedida de ser suspensa ainda que parcialmente.

A questão atinente à essencialidade do serviço público traz à tona, ainda, os aspectos que envolvem as chamadas carreiras de Estado, tidas como aquelas que estão diretamente relacionadas ao Poder Estatal, integrando o núcleo estratégico estatal e sem correspondência na atividade privada.

Características essas que, em tese, também não admitiriam a adoção de regime jurídico diverso do estatutário ante a necessidade de estabelecimento de direitos e deveres que não integram as leis trabalhistas e, muitas vezes, podem se tornar incompatíveis com as relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas ante as características do mercado laboral.

Contudo, ainda não há posicionamentos formados acerca de possíveis limitações à possibilidade do estabelecimento de regime jurídico único diverso do estatutário para determinadas carreiras e/ou atividades públicas.

De forma que, não há dúvidas de que a decisão proferida pela Corte Suprema nada mais fez que do que validar o autorizo constitucional para a instituição de regimes jurídicos variados, não estabelecendo qualquer definição acerca de qual deve ser esse regime já que a instituição do regime jurídico único pressupõe a edição de lei local, seja para criar um estatuto seja para estabelecer a regência dos servidores pela Consolidação das Leis Trabalhistas.

Norma essa que, frise-se, também, definirá as atividades que serão desempenhadas por ocupantes de cargos efetivos ou por empregados públicos.

5 A FILIAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Nos termos da Constituição Federal, o Regime Próprio destina-se aos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios, cargos para os quais o regime jurídico se constitui sob a forma de estatuto, ante as suas peculiaridades.

Havendo expressa disposição constitucional no sentido de que as demais relações jurídicas existentes ensejam a filiação junto ao Regime Geral, senão vejamos o teor do § 13 do artigo 40 da Constituição Federal, em que “aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social” (Brasil, 1988, art. 40, § 13).

Onde fica claro que os titulares de empregos públicos são segurados do Regime Geral, sendo que estes segundo Mello (2015, p. 289):

[...] são núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los, sob relação trabalhista. Sujeitam-se a uma disciplina jurídica que, embora sofra inevitáveis influências advindas da natureza governamental do contratante, basicamente, é a que se aplica aos contratos trabalhistas em geral; portanto, a prevista na Consolidação das Leis do Trabalho.

De forma que o regime jurídico dos servidores implica obrigatoriamente na definição da sua respectiva filiação previdenciária, ou seja, quanto menos cargos efetivos e vitalícios existirem, menos filiados ao Regime Próprio aquele Município terá.

6 RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS

A Portaria n.º 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência conceitua recursos previdenciários da seguinte forma:

XIV - recursos previdenciários: as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou aos fundos previdenciários, de que trata o art. 6º da Lei nº 9.717, de 28 de novembro 1998, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor do benefício, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira prevista nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal e os recursos destinados à taxa de administração; [...] (Brasil, art. 2º, 2022).

Sendo estas as fontes de onde são retiradas as receitas que custeiam todo o sistema, tanto sob o aspecto financeiro quanto atuarial.

E, como é de conhecimento público, hoje, a maioria esmagadora de Regimes Próprios é deficitário tanto financeira quanto atuarialmente, ou seja, os recursos por eles recebidos não são suficientes para o custeio das despesas presentes e futuras com a previdência do servidor.

Déficits que são custeados pelos Entes Federados por força do que estabelecem o § 20 do artigo 40 da Constituição Federal e pela Lei federal n.º 9.717/98 onde está estabelecido que:

Art. 2º [...] § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários (Brasil, 1988, texto original).

Partindo do conceito e da obrigatoriedade de cobertura das insuficiências financeiras e atuariais, a conclusão que vem a baila é a de que, em situações em que não há déficit a previdência do servidor é financiada com receitas advindas das contribuições dos segurados e patronal, receitas destinadas pelo Ente Federado ao Regime Próprio, receitas da compensação financeira entre regimes bem como receitas decorrentes das aplicações financeiras.

Enquanto naqueles onde há déficit haverá obrigatoriamente o aporte de recursos financeiros com o objetivo de financiar os passivos atuarial e/ou financeiro que o Regime possuir, receita essa que, ante ao futuro equilíbrio do Regime deixará de existir.

Sendo necessário aqui destacar que a cobertura das insuficiências atuarial e financeira é feita com recursos do próprio Ente Federados, os quais, poderiam estar sendo destinados a outras atividades ou serviços públicos.

As receitas oriundas das contribuições previdenciárias do segurado e patronal

são aquelas que se constituem em obrigatórias ante ao duplice custeio do Regime estabelecido pelo artigo 40 da Constituição Federal (BRASIL, art.40, 1988).

Hoje, os Regimes Próprios, salvo se não possuírem déficit atuarial, são obrigados a exigir 14% da remuneração de contribuição do servidor ativo e dos aposentados e pensionistas que recebem proventos que superam o teto do INSS.

Sendo que, no caso de aposentados e pensionistas o artigo 149 da Constituição Federal autoriza a redução da base de cálculo para valores que superam um salário-mínimo, nos seguintes termos: "§ 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo" (BRASIL, art.149, 1988).

Já a contribuição patronal obrigatória, também chamada de contribuição normal, nos termos estabelecidos pelo artigo 2º da Lei n.º 9.717/98 será no mínimo igual e no máximo o dobro do valor pago pelos ativos, aposentados e pensionistas.

As receitas advindas da compensação financeira correspondem aos recursos repassados pelos regimes previdenciários ou mesmo o Sistema de Proteção Social decorrentes da emissão de certidões de tempo de contribuição ou serviço militar utilizadas na concessão de aposentadoria ou mesmo pensão por morte junto ao Regime Próprio instituidor do benefício.

Ou seja, é a restituição oriunda de tempos averbados na forma autoriza pelo § 9º do artigo 40 da Constituição Federal e pelos §§ 9º e 9º-A do artigo 201 também da Carta Magna.

Por fim, as receitas oriundas de aplicações financeiras nada mais são do que os resultados positivos decorrentes dos investimentos realizados pelos respectivos Regimes Próprios.

E considerando a definição e as características de cada uma dessas receitas é possível afirmar que, excluindo-se os recursos destinados à cobertura de déficits, a maior receita recebida pelos Regimes Próprios é a oriunda das contribuições previdenciárias do servidor e patronal.

Então a partir do momento em que os Entes Federados optarem por estabelecer como regime jurídico dos seus servidores as regras celetistas, haverá uma redução das receitas oriundas das contribuições previdenciárias dos servidores e também a contribuição patronal normal.

Em considerando que a redução nas receitas previdenciárias advindas das contribuições previdenciárias aumenta a necessidade de aportes financeiros do Município, pode se chegar a um ponto onde não haverá recursos previdenciários a serem recebidos ou estes serão tão escassos que exigirão o custeio do regime diretamente pelo Ente Federado quase que em sua totalidade.

7 EXTINÇÃO DO REGIME PRÓPRIO

Diante de tal quadro surge a dúvida se a decisão pela adoção do regime celetista enseja a extinção do Regime Próprio, a qual, fundando-se apenas no aspecto formal, é rechaçado pela literalidade do *caput* do artigo 34 da Emenda Constitucional n.º 103/19 onde está estabelecido que a finalização de um regime previdenciário de servidores públicos pressupõe a edição de lei local com esse objetivo, onde inclusive devem ser

regulados vários aspectos relacionados ao período compreendido entre a edição da norma e a finalização total do Regime.

Além da exigência de regramentos acerca dos benefícios já concedidos, dos direitos adquiridos e de ressarcimento para os casos em que não haja direito adquirido e, por essa razão, o servidor venha a ser filiado ao INSS.

Por outro lado, não se pode perder de vista que a prevalência de servidores celetista nos quadros da Administração Pública aliada a não reposição de quadros de servidores efetivos e/ou vitalícios levará, como dito, além da redução das receitas advindas da contribuição previdenciária, à redução do número de segurados ativos primeiramente e, na sequência, a inexistência destes, já que todos se tornarão aposentados ou geradores de pensão por morte.

Para no futuro, sem a existência de ativos e de aposentados e pensionistas, o Regime Próprio passar a existir só no papel já que não possuirá mais segurados ativos para custear o sistema ou beneficiários com recebimento de aposentadorias e/ou pensões por morte. O que se pode chamar de uma extinção de fato e não de direito.

E que, independentemente do nome, levará ao fim da previdência do servidor naquele Ente Federado que assim proceder.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria n.º 1.467, de 2 de junho de 2022**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4857**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 14 mar. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 8 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 654.432/GO**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 5 abr. 2017. Tema 541 da repercussão geral. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 12 set. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Método, 2020.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. **Aprovado em:** 22 abr. 2026. **Publicado em:** 08 jun. 2026.

[artigo original]

QUANDO O ESTADO PODE DIZER “NÃO”: A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E OS LIMITES DO MÍNIMO EXISTENCIAL

Murilo Antunes da Mata¹

Resumo

O presente texto analisa os limites da discricionariedade administrativa frente ao princípio do mínimo existencial, buscando compreender em que medida o Estado pode legitimamente negar prestações materiais fundamentais sem violar os direitos sociais e a dignidade da pessoa humana. Parte-se da concepção de Estado Democrático de Direito, no qual os direitos fundamentais ocupam posição central, exigindo que toda atuação estatal esteja pautada pela realização do bem comum e pela promoção da justiça social. Em seguida, examina-se o conceito de mínimo existencial como núcleo essencial dos direitos sociais, delimitando seu papel como parâmetro inafastável para a formulação e execução de políticas públicas. O estudo discute o conflito entre a discricionariedade administrativa — necessária à gestão pública e à eficiência — e os limites impostos pela obrigação estatal de garantir condições mínimas de vida digna. A análise jurisprudencial dos tribunais superiores evidencia a consolidação de um entendimento que veda omissões estatais que comprometam o mínimo existencial, reconhecendo a intervenção judicial como legítima em tais hipóteses. Conclui-se que a discricionariedade não pode servir como escudo para a inércia administrativa, devendo ser exercida de modo vinculado aos direitos fundamentais, sob pena de afronta à Constituição e à própria noção de Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: discricionariedade administrativa; mínimo existencial; direitos sociais.

WHEN THE STATE CAN SAY “NO”: ADMINISTRATIVE DISCRETION AND THE LIMITS OF THE MINIMUM EXISTENTIAL

Abstract

This text examines the tension between administrative discretion and the constitutional principle of the minimum existential within the scope of social public policies in Brazil. It highlights how the State's decisions in allocating scarce resources must be balanced with the guarantee of fundamental rights that ensure human dignity. The study revisits the concept of the Democratic Rule of Law and the centrality of social rights as essential pillars of the 1988 Constitution, emphasizing that discretion cannot serve as a justification for state omission in the implementation of minimum conditions for a dignified existence. Through an analysis of the jurisprudence of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ), the research identifies a trend toward the consolidation of judicial limits on administrative discretion whenever fundamental rights are at risk. The methodology combines a qualitative

¹ Pós-graduado em Direito Previdenciário. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5722801941233287> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4658-4406>. E-mail: muriloantunesadv@gmail.com.

bibliographic review with a jurisprudential analysis of emblematic cases, aiming to demonstrate how the minimum existential operates as a legal and moral boundary that restricts State freedom in managing public policies. The study concludes that the effective realization of social rights depends on the reconciliation between State autonomy and the imperatives of human dignity.

Keywords: administrative discretion; minimum existential; social rights.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 instituiu, no Brasil, um modelo de Estado Democrático de Direito comprometido não apenas com a garantia formal das liberdades individuais, mas também com a promoção de condições materiais mínimas indispensáveis à realização da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, os direitos sociais foram elevados à categoria de direitos fundamentais, assumindo papel estruturante no projeto constitucional de redução das desigualdades e de concretização da justiça social. A efetividade desses direitos, contudo, depende de forma decisiva da atuação do Estado por meio de políticas públicas, cuja formulação e implementação envolvem escolhas administrativas complexas, frequentemente condicionadas por limitações orçamentárias e institucionais.

É nesse cenário que se insere a discricionariedade administrativa, compreendida como a margem de liberdade conferida à Administração Pública para decidir, entre alternativas juridicamente admissíveis, aquela que melhor atenda ao interesse público na execução das políticas estatais. Tal discricionariedade revela-se inerente à gestão pública e à racionalização do uso de recursos escassos, especialmente em contextos de crise fiscal e de aumento das demandas sociais. Todavia, essa liberdade decisória não possui caráter absoluto, encontrando limites claros nos princípios constitucionais e, sobretudo, na obrigação estatal de assegurar o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais.

Entre esses limites, destaca-se o conceito de mínimo existencial, entendido como o conjunto de condições materiais básicas indispensáveis à preservação de uma vida digna. O mínimo existencial funciona como parâmetro normativo de contenção da discricionariedade administrativa, impedindo que escolhas políticas ou administrativas — ainda que formalmente legítimas — resultem na negação de prestações estatais essenciais. Trata-se de um conceito que ultrapassa a mera dimensão econômica ou assistencial, abrangendo direitos como saúde, educação, moradia, assistência social e segurança, enquanto expressões concretas da dignidade da pessoa humana no Estado Constitucional contemporâneo.

A tensão entre discricionariedade administrativa e mínimo existencial manifesta-se de forma particularmente sensível na fase de execução e implementação das políticas públicas, quando o Estado, diante de restrições financeiras ou opções de gestão, nega ou limita o acesso a prestações sociais básicas. Nesses casos, surge a indagação central que orienta o presente estudo: em que medida o Estado pode legitimamente dizer “não” ao cidadão, no exercício de sua discricionariedade administrativa, sem violar o mínimo existencial e os direitos fundamentais sociais assegurados pela Constituição de 1988?

A problemática ganha especial relevo diante do fenômeno da judicialização das políticas públicas, especialmente no campo dos direitos sociais, em que o Poder

Judiciário é frequentemente provocado a intervir para assegurar prestações essenciais diante da omissão ou da negativa estatal. Embora o debate sobre o mínimo existencial dialogue com experiências institucionais específicas — como a renda mínima e os benefícios assistenciais no âmbito da seguridade social —, o presente estudo adota uma compreensão material e ampla do conceito, voltada à garantia das condições mínimas de existência digna, e não restrita a uma política pública ou prestação específica. Do mesmo modo, a análise concentra-se na discricionariedade administrativa exercida na implementação das políticas públicas já instituídas, e não na liberdade legislativa originária de conformação normativa.

Diante disso, o objetivo deste trabalho é analisar os limites constitucionais da discricionariedade administrativa à luz do princípio do mínimo existencial, investigando sua natureza jurídica, seus fundamentos normativos e sua função como critério de controle da atuação estatal. Para tanto, adota-se método dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica de autores nacionais e estrangeiros e análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, buscando compreender de que forma o mínimo existencial opera como parâmetro vinculante na proteção dos direitos sociais. A pesquisa pretende, assim, contribuir para o debate contemporâneo sobre a compatibilização entre liberdade administrativa, eficiência na gestão pública e efetividade dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O estado democrático de direito e a centralidade dos direitos sociais

A Constituição da República de 1988 consolidou, no Brasil, o modelo de Estado Democrático de Direito, que se diferencia das formas anteriores de organização estatal — o Estado Liberal e o Estado Social — por reunir, em um mesmo sistema, o respeito às liberdades individuais e o compromisso com a promoção da justiça social. Conforme ensina José Afonso da Silva (2005), o Estado Democrático de Direito não se limita a garantir a legalidade formal, mas impõe ao poder público a tarefa de realizar as condições materiais indispensáveis ao exercício efetivo da cidadania. Assim, a legalidade adquire um conteúdo substancial, orientado pela dignidade da pessoa humana e pela igualdade material.

Nesse contexto, os direitos sociais assumem papel central na estrutura constitucional. O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 elenca direitos como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, constituindo um piso mínimo de bem-estar que o Estado deve assegurar a todos os cidadãos. Esses direitos representam verdadeiras prestações positivas exigíveis do Estado, e, como observa Ingo Wolfgang Sarlet (2002), expressam o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana, sendo indispensáveis à concretização da igualdade substancial e à superação das desigualdades históricas que marcam a sociedade brasileira.

A consagração dos direitos sociais como fundamentais reflete a compreensão de que a liberdade individual só é efetiva quando acompanhada de condições materiais de existência digna. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2018) ressalta

que o Estado contemporâneo tem o dever jurídico de atuar de forma ativa e planejada na realização dos direitos sociais, por meio de políticas públicas que visem reduzir as desigualdades e garantir oportunidades equitativas. A omissão estatal, portanto, não constitui mero descumprimento político, mas uma violação constitucional, uma vez que compromete a finalidade mesma do Estado Democrático de Direito: assegurar a todos uma vida digna e livre de privações indevidas.

Além disso, a efetividade dos direitos sociais está diretamente ligada à forma como o Estado organiza suas funções administrativas e financeiras. O princípio da eficiência administrativa, introduzido expressamente pela Emenda Constitucional nº 19/1998, deve ser interpretado em harmonia com os princípios da legalidade, moralidade e finalidade pública, de modo que a gestão dos recursos públicos não se oriente apenas pela lógica da economicidade, mas sobretudo pela garantia do interesse social. Como adverte Canotilho (2003), o Estado Democrático de Direito não é apenas um Estado de leis, mas um Estado de justiça, no qual a Constituição assume caráter dirigente, vinculando o poder público ao projeto de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Dessa forma, a centralidade dos direitos sociais no Estado Democrático de Direito revela-se como elemento essencial de sua legitimidade. O Estado não pode restringir sua atuação à manutenção da ordem jurídica, devendo assumir postura ativa na promoção de políticas que tornem reais os direitos previstos no texto constitucional. Em outras palavras, a realização dos direitos sociais não é mera faculdade política, mas um dever jurídico de natureza constitucional, cuja inobservância ameaça a própria estrutura do Estado Democrático e o pacto social que o sustenta.

2.2 A discricionariedade administrativa e seus limites constitucionais

A atuação da Administração Pública, no Estado Democrático de Direito, é regida pelo princípio da legalidade, que determina que toda ação estatal deve estar amparada por norma jurídica prévia e compatível com os valores constitucionais. No entanto, a própria dinâmica da gestão pública exige que o administrador, em determinadas situações, disponha de uma margem de liberdade para escolher, entre diferentes alternativas legalmente permitidas, aquela que melhor atenda ao interesse público. Essa margem de liberdade configura a discricionariedade administrativa, instituto essencial à flexibilidade e à eficiência da ação estatal.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2018), a discricionariedade administrativa consiste na “liberdade de escolha conferida à Administração pela lei, dentro de determinados limites, para a prática de atos que atendam da melhor forma possível ao interesse público”. Essa liberdade, contudo, não é um poder absoluto, mas uma faculdade jurídica vinculada a valores constitucionais, que deve ser exercida sob o controle dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade administrativa. A discricionariedade, portanto, não se confunde com arbitrariedade: enquanto a primeira é um espaço legítimo de decisão dentro da legalidade, a segunda representa a violação dos limites jurídicos que estruturam a atuação administrativa.

A evolução do constitucionalismo contemporâneo, especialmente após a Constituição de 1988, ampliou o controle da discricionariedade, conferindo densidade jurídica aos princípios constitucionais. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro

(2019), “a discricionariedade diminui na medida em que se consolidam os valores constitucionais e os princípios administrativos”, o que implica reconhecer que até mesmo os atos discricionários estão sujeitos à vinculação finalística e à observância dos direitos fundamentais. Desse modo, o poder público não pode invocar a discricionariedade como justificativa para negar prestações sociais essenciais ou para se omitir na implementação de políticas públicas que concretizem o mínimo existencial.

Além disso, a reserva do possível — argumento frequentemente utilizado pela Administração Pública para justificar a limitação de direitos sociais — não pode se sobrepor ao mínimo existencial, sob pena de esvaziar a força normativa da Constituição. De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo (2008), o controle da discricionariedade deve considerar o equilíbrio entre as possibilidades financeiras do Estado e o dever de assegurar condições básicas de existência digna, de modo que a falta de recursos não seja argumento genérico para a inércia administrativa. O gestor público, mesmo diante de restrições orçamentárias, tem o dever de priorizar as políticas que assegurem os direitos fundamentais sociais, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade.

Por conseguinte, a discricionariedade administrativa no Estado Democrático de Direito deve ser compreendida não como poder autônomo, mas como instrumento de realização dos direitos constitucionais. Ela encontra seus limites nos princípios da dignidade da pessoa humana, da legalidade e da supremacia do interesse público, e seu exercício deve ser sempre orientado pela busca da efetividade dos direitos sociais. Assim, quando o Estado se depara com decisões que envolvem o mínimo existencial, sua margem de escolha é significativamente reduzida, pois o dever de proteger a dignidade humana prevalece sobre considerações meramente administrativas ou financeiras.

2.3 O mínimo existencial como parâmetro de atuação estatal

No contexto do Estado Democrático de Direito, o conceito de mínimo existencial emerge como parâmetro essencial para delimitar a atuação do poder público frente à discricionariedade administrativa. Enquanto o Estado detém liberdade para definir prioridades e alocar recursos, essa liberdade não é absoluta e deve ser exercida respeitando a dignidade da pessoa humana, núcleo fundamental da Constituição de 1988. Como ressalta Ingo Wolfgang Sarlet (2012), o mínimo existencial representa o conjunto de condições indispensáveis à sobrevivência digna e à fruição básica dos direitos sociais, constituindo um limite intransponível à discricionariedade administrativa.

O mínimo existencial atua, portanto, como critério vinculante da atuação estatal, especialmente na implementação de políticas públicas que envolvem saúde, educação, assistência social e moradia. Embora o gestor público tenha espaço para decidir como e em que ordem aplicar os recursos disponíveis, não pode invocar sua discricionariedade como justificativa para negar ou omitir prestações essenciais à vida digna. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2018) adverte que a discricionariedade deve sempre ser guiada pelos princípios constitucionais, e não pode ser confundida com arbitrariedade ou omissão, principalmente quando estão em jogo direitos fundamentais de subsistência.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça essa interpretação, ao determinar que a reserva do possível não pode servir como argumento genérico para a

não concessão de direitos sociais essenciais. No julgamento da ADPF 45, por exemplo, o STF deixou claro que a alegação de limitação financeira do Estado deve ser ponderada diante do mínimo existencial, de modo a assegurar que os cidadãos não sejam privados de condições básicas de vida. Como afirmou o Ministro Celso de Mello, “a reserva do possível deve ser compatibilizada com o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, sob pena de violação à dignidade da pessoa humana”.

Além disso, a aplicação do mínimo existencial impõe ao Estado um dever de priorização dentro da gestão de recursos escassos. Nem toda restrição orçamentária ou contingenciamento financeiro pode justificar a negativa de direitos essenciais, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade social. Como observa Luís Roberto Barroso (2009), a administração pública deve organizar suas políticas e programas de forma que as escolhas discricionárias respeitem o núcleo mínimo de cada direito fundamental, de modo a evitar retrocessos e exclusão social. Nesse sentido, a discricionariedade administrativa se transforma em instrumento de racionalização e eficiência, mas sempre subordinada à proteção do mínimo existencial.

Adicionalmente, a relevância do mínimo existencial reflete-se também na judicialização das políticas públicas, fenômeno crescente no Brasil. Quando o Estado se omite ou limita o acesso a prestações essenciais, o Poder Judiciário é chamado a intervir para assegurar que os direitos fundamentais não sejam violados. A atuação judicial, portanto, funciona como mecanismo de controle da discricionariedade administrativa, garantindo que decisões políticas e administrativas não coloquem em risco a dignidade da pessoa humana. Esse controle, contudo, deve ser exercido com equilíbrio, respeitando a competência do gestor público e os limites reais de recursos, mas sem permitir que a escassez se converta em justificativa para a negação do mínimo existencial.

2.4 A natureza jurídica do mínimo existencial: debates contemporâneos

A compreensão do mínimo existencial como limite à discricionariedade administrativa exige o enfrentamento de um dos debates mais relevantes do constitucionalismo contemporâneo: a sua natureza jurídica e o grau de justiciabilidade dos direitos sociais que lhe dão conteúdo. Longe de se tratar de conceito unívoco ou pacificado, o mínimo existencial tem sido objeto de distintas construções teóricas, que variam conforme a concepção de direitos fundamentais, o modelo de Estado Social adotado e o papel atribuído ao Poder Judiciário na concretização das prestações estatais.

No plano dogmático, uma das contribuições mais influentes é a de Robert Alexy, para quem os direitos fundamentais possuem, em regra, natureza principiológica, caracterizando-se como mandamentos de otimização, cuja realização depende das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Nessa perspectiva, os direitos sociais — inclusive aqueles que integram o mínimo existencial — não se apresentam como regras absolutas, mas como princípios dotados de peso variável, sujeitos à ponderação em casos de colisão com outros princípios constitucionais, como a reserva do possível e a separação de poderes. Contudo, o próprio Alexy reconhece que determinados conteúdos mínimos desses direitos assumem uma densidade normativa elevada, reduzindo significativamente a margem de conformação estatal quando estão em jogo condições indispensáveis à dignidade humana.

É justamente nesse ponto que o mínimo existencial se diferencia de outras prestações sociais de caráter ampliado. Ainda que inserido no universo dos direitos fundamentais de natureza principiológica, o mínimo existencial corresponde ao núcleo essencial desses direitos, funcionando como limite material à ponderação e à discricionariedade administrativa. Assim, embora não se trate de um direito absoluto, sua restrição somente se admite em hipóteses excepcionais, devidamente justificadas, sob pena de esvaziamento da própria força normativa da Constituição. Essa compreensão afasta a ideia de que o mínimo existencial seja mera diretriz programática, reforçando sua exigibilidade jurídica.

No constitucionalismo europeu, o debate ganha contornos ainda mais densos. Jorge Reis Novais, ao analisar a justiciabilidade dos direitos sociais, critica a tradicional resistência em reconhecê-los como direitos subjetivos exigíveis, sustentando que a distinção rígida entre direitos de defesa e direitos prestacionais não se sustenta no Estado Constitucional contemporâneo. Para o autor, o mínimo existencial representa um patamar normativo que vincula o Estado de forma direta, impondo deveres positivos concretos, especialmente quando a omissão estatal compromete a dignidade da pessoa humana. A margem de conformação do legislador e do administrador subsiste, mas não pode atingir o conteúdo essencial dos direitos sociais fundamentais.

Nesse mesmo horizonte teórico, José Luis Monereo Pérez destaca-se como um dos principais expoentes do debate contemporâneo sobre o mínimo vital e a renda mínima no contexto do Estado Social em crise. Para Monereo Pérez, o mínimo existencial não se reduz a uma política pública específica, como a renda básica ou os benefícios assistenciais, mas constitui um fundamento normativo do próprio Estado Social, ligado diretamente à dignidade humana, à cidadania material e à inclusão social. O autor enfatiza que, em contextos de austeridade fiscal e retração das políticas sociais, o reconhecimento jurídico do mínimo existencial assume papel ainda mais relevante, funcionando como cláusula de contenção contra retrocessos sociais e decisões estatais excludentes.

Essa perspectiva é particularmente relevante para evitar confusões conceituais no debate brasileiro. Embora o mínimo existencial dialogue com prestações como o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e outras políticas de renda mínima, ele não se esgota nessas experiências institucionais. Trata-se de conceito jurídico-material mais amplo, que abrange o conjunto de condições básicas necessárias à vida digna, incluindo saúde, educação, moradia, assistência social e segurança. Reduzi-lo a uma única política pública implicaria empobrecimento teórico e inadequação constitucional, uma vez que a dignidade da pessoa humana não se satisfaz com uma única dimensão prestacional.

Do ponto de vista normativo, o mínimo existencial encontra fundamento direto na Constituição de 1988, especialmente nos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), bem como no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º. A partir desses dispositivos, constrói-se uma obrigação estatal mínima, que não pode ser afastada por escolhas discricionárias ou argumentos genéricos de limitação orçamentária. A reserva do possível, nesse contexto, não desaparece, mas passa a operar de forma condicionada, exigindo demonstração concreta da impossibilidade estatal e respeito ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A controvérsia sobre a natureza jurídica do mínimo existencial também se projeta sobre o debate da judicialização das políticas públicas. Ao reconhecer o mínimo existencial como parâmetro normativo vinculante, o Poder Judiciário não substitui o gestor público, mas exerce função de controle constitucional das escolhas administrativas, garantindo que a discricionariedade não se converta em arbitrariedade ou omissão inconstitucional. A intervenção judicial, portanto, encontra legitimidade precisamente na necessidade de proteger o núcleo essencial dos direitos sociais, sobretudo em situações de vulnerabilidade extrema.

Dessa forma, os debates contemporâneos sobre a natureza jurídica do mínimo existencial convergem para o reconhecimento de sua centralidade no Estado Democrático de Direito. Ainda que inserido no campo dos direitos sociais de realização progressiva, o mínimo existencial assume status jurídico reforçado, limitando a discricionariedade administrativa e impondo ao Estado deveres positivos imediatos quando estão em risco as condições básicas de existência digna. Trata-se, portanto, de categoria normativa indispensável para a compreensão dos limites constitucionais do “não” estatal e para a efetivação concreta dos direitos fundamentais sociais.

2.5 O conflito entre discricionariedade e mínimo existencial nas políticas públicas

A administração pública, no exercício de suas funções, lida constantemente com decisões complexas que envolvem a alocação de recursos escassos e a definição de prioridades em políticas públicas. Nesse contexto, a discricionariedade administrativa assume papel central, permitindo ao gestor escolher entre alternativas legalmente possíveis para atender ao interesse público. No entanto, essa liberdade encontra limites quando confrontada com o mínimo existencial, conceito que representa o núcleo essencial dos direitos fundamentais e a concretização da dignidade da pessoa humana. Como adverte Celso Antônio Bandeira de Mello (2018), a discricionariedade administrativa não autoriza omissões ou decisões que comprometam condições básicas de existência digna.

O conflito entre discricionariedade e mínimo existencial se manifesta com particular intensidade nas áreas de saúde, educação, moradia e assistência social, onde a omissão do Estado pode resultar em privação material grave aos cidadãos. Embora a Administração possa argumentar que a escassez de recursos limita sua capacidade de atender a todas as demandas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que a reserva do possível não pode justificar a violação do núcleo mínimo dos direitos fundamentais. No julgamento da ADPF 45, o STF enfatizou que a alegação de limitações financeiras deve ser ponderada à luz do mínimo existencial, garantindo que decisões administrativas não comprometam direitos básicos essenciais à dignidade humana.

Além disso, a judicialização das políticas públicas evidencia o impacto do conflito entre discricionariedade e mínimo existencial. O Poder Judiciário, ao ser provocado, atua como um mecanismo de controle das escolhas administrativas, intervindo quando a omissão estatal ameaça a concretização de direitos sociais essenciais. Entretanto, essa intervenção não se confunde com substituição das funções políticas ou discricionárias do gestor público, mas busca assegurar que a discricionariedade seja exercida dentro

dos limites constitucionais e respeitando o núcleo irreduzível dos direitos fundamentais, conforme destacado por Ingo Wolfgang Sarlet (2012).

O debate sobre o conflito entre discricionariedade e mínimo existencial evidencia, portanto, um dos dilemas centrais do Estado Democrático de Direito: como conciliar a liberdade administrativa, necessária à eficiência da gestão pública, com a obrigação de garantir direitos sociais mínimos. O equilíbrio exige critérios de priorização, razoabilidade e proporcionalidade, orientando o gestor a tomar decisões que preservem o núcleo essencial da dignidade humana, mesmo diante de restrições financeiras ou operacionais. Em última análise, o Estado pode dizer “não” em escolhas discricionárias, mas nunca pode recusar-se a garantir o mínimo existencial, sob pena de violar princípios constitucionais e comprometer a legitimidade do próprio modelo democrático.

2.6 Análise da jurisprudência dos tribunais superiores

A efetivação dos direitos sociais fundamentais no Brasil tem sido marcada por uma intensa judicialização das políticas públicas, fenômeno que evidencia o papel do Poder Judiciário no controle da discricionariedade administrativa e na proteção do mínimo existencial. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm consolidado entendimento de que a Administração Pública não pode se omitir ou negar prestações essenciais com base em alegações genéricas de insuficiência de recursos. Essa orientação jurisprudencial constitui um parâmetro indispensável para o equilíbrio entre liberdade administrativa e obrigações constitucionais do Estado.

No âmbito do STF, decisões como a ADPF 45/DF e a RE 566.471/PR reforçam a ideia de que a chamada reserva do possível não pode servir de justificativa para a violação do núcleo mínimo dos direitos sociais. No julgamento da ADPF 45, o Tribunal enfatizou que a limitação financeira do Estado deve ser ponderada frente à necessidade de garantir o mínimo existencial, sobretudo em políticas relacionadas à saúde e à educação. O Ministro Celso de Mello destacou que “a alegação de insuficiência de recursos não pode inviabilizar o acesso a prestações essenciais que assegurem a dignidade da pessoa humana”. Essa linha de decisão reflete o entendimento de que a discricionariedade administrativa deve ser exercida sempre em harmonia com a Constituição e com o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

O STJ, por sua vez, também tem desempenhado papel relevante ao uniformizar critérios de atuação administrativa, especialmente em demandas envolvendo assistência social, fornecimento de medicamentos e implementação de políticas habitacionais. Casos como o REsp 1.171.050/RS demonstram que a Corte reconhece o dever do Estado de assegurar condições mínimas de existência digna, ainda que haja limitações orçamentárias, reforçando que a discricionariedade administrativa deve ser utilizada como instrumento de eficiência, e não como justificativa para omissão. Essa orientação contribui para a consolidação do mínimo existencial como parâmetro interpretativo das políticas públicas.

Além disso, a jurisprudência dos tribunais superiores revela que a proteção do mínimo existencial não se limita a casos individuais, mas também orienta a formulação e implementação de políticas públicas em nível estrutural. O STF tem enfatizado que o Estado deve adotar medidas sistemáticas para garantir direitos fundamentais, evitando

omissões que possam gerar desigualdades persistentes ou agravar situações de vulnerabilidade. Nesse sentido, a atuação judicial não é apenas corretiva, mas também diretiva, estabelecendo padrões mínimos de proteção que devem ser observados pelo gestor público, mesmo diante de restrições orçamentárias.

Outro ponto relevante é que a judicialização das políticas públicas não enfraquece a discricionariedade administrativa, mas a disciplina, tornando-a compatível com os princípios constitucionais e os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito. Como observa Ingo Wolfgang Sarlet (2012), a intervenção judicial atua como um mecanismo de equilíbrio, garantindo que escolhas administrativas respeitem o núcleo essencial dos direitos sociais, assegurando o mínimo existencial sem substituir, indevidamente, a função do gestor. Dessa forma, a jurisprudência dos tribunais superiores consolida o entendimento de que o Estado pode dizer “não” em decisões discricionárias, mas jamais pode negar o atendimento às necessidades básicas que preservam a dignidade humana.

É importante pontuar que a judicialização das políticas públicas constitui fenômeno central no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, especialmente no campo dos direitos sociais, revelando as tensões existentes entre discricionariedade administrativa, escassez de recursos e efetividade dos direitos fundamentais. A atuação do Poder Judiciário nesse contexto tem suscitado debates teóricos e institucionais relevantes, sobretudo quanto aos limites da intervenção judicial e à separação de poderes. Para uma compreensão mais precisa do papel do mínimo existencial como parâmetro de controle da atuação estatal, torna-se necessário distinguir diferentes níveis de judicialização, evitando generalizações que obscureçam a natureza dos conflitos submetidos à apreciação judicial.

Nesse sentido, a doutrina tem identificado ao menos duas modalidades distintas de judicialização dos direitos sociais. A primeira, que se pode denominar judicialização primária das políticas públicas, refere-se às situações em que o Poder Judiciário é provocado a intervir diante da omissão estatal ou da falha estrutural na implementação de políticas públicas essenciais, como saúde, educação, moradia e assistência social. Nesses casos, a controvérsia envolve a ausência ou insuficiência de atuação administrativa capaz de assegurar condições mínimas de existência digna, colocando em risco o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais. A intervenção judicial, aqui, encontra fundamento direto na proteção do mínimo existencial e na necessidade de impedir que a discricionariedade administrativa se converta em omissão inconstitucional.

A judicialização primária caracteriza-se, portanto, por seu caráter estrutural e normativo, incidindo sobre escolhas administrativas que comprometem direitos fundamentais em sua dimensão básica. O Judiciário atua como instância de garantia, exigindo do Estado a adoção de medidas concretas para assegurar prestações essenciais, sem, contudo, substituir-se integralmente ao gestor público na definição das políticas. Trata-se de controle de constitucionalidade material das escolhas administrativas, legitimado pela centralidade da dignidade da pessoa humana no Estado Democrático de Direito.

Diversamente, a chamada judicialização de segundo nível refere-se às demandas que têm por objeto a concessão, revisão ou manutenção de prestações sociais já institucionalizadas, especialmente no âmbito da seguridade social, como benefícios

previdenciários e assistenciais. Nesse campo, destacam-se as controvérsias relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), à renda mínima e a outras prestações assistenciais, nas quais o debate judicial recai, em regra, sobre critérios legais de elegibilidade, prova da condição de vulnerabilidade ou interpretação de normas infraconstitucionais. Embora essas demandas também se relacionem com a proteção do mínimo existencial, elas se situam em um plano distinto, pois não discutem, em essência, a ausência de política pública, mas a correta aplicação de políticas já existentes.

Essa distinção é fundamental para evitar confusões conceituais e reducionismos teóricos. O mínimo existencial não se confunde com uma política pública específica nem se esgota nas prestações assistenciais previstas no sistema de seguridade social. Ainda que o BPC, por exemplo, represente uma importante concretização institucional do mínimo vital, ele constitui apenas uma de suas expressões possíveis. Reduzir o mínimo existencial à renda mínima implicaria restringir indevidamente seu alcance constitucional, esvaziando sua função como parâmetro normativo geral de controle da discricionariedade administrativa em múltiplas áreas das políticas públicas.

No contexto do presente estudo, a análise concentra-se predominantemente na judicialização primária, isto é, naquela que incide sobre a implementação e execução das políticas públicas essenciais, onde a discricionariedade administrativa é exercida de forma mais ampla e onde o risco de violação do mínimo existencial se mostra mais evidente. Isso não significa ignorar a relevância da judicialização de segundo nível, mas reconhecê-la como fenômeno distinto, com lógica própria, em que o debate se desloca da formulação de políticas para a concretização individual de direitos já normativamente definidos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça reflete essa distinção, ainda que nem sempre de forma explícita. Enquanto decisões relativas ao fornecimento de medicamentos, acesso a tratamentos de saúde ou garantia de vagas em creches e escolas públicas exemplificam a judicialização primária, os julgados envolvendo benefícios assistenciais e previdenciários situam-se majoritariamente no plano da judicialização de segundo nível. Em ambos os casos, o mínimo existencial atua como fundamento normativo relevante, mas com funções distintas: no primeiro, como limite direto à discricionariedade administrativa; no segundo, como critério interpretativo para assegurar a efetividade das prestações sociais já instituídas.

Adiferenciação entre esses níveis de judicialização contribui para uma compreensão mais precisa dos limites e da legitimidade da intervenção judicial em matéria de direitos sociais. Ao reconhecer o mínimo existencial como parâmetro vinculante, o Judiciário não assume o papel de gestor público, mas exerce função de garantia constitucional, assegurando que escolhas administrativas não comprometam condições básicas de existência digna. Assim, a judicialização, especialmente em sua dimensão primária, revela-se não como distorção do sistema democrático, mas como mecanismo de contenção das omissões estatais e de proteção dos direitos fundamentais sociais no Estado Democrático de Direito.

A análise da jurisprudência dos tribunais superiores evidencia, portanto, que a tensão entre discricionariedade administrativa e mínimo existencial é constante, mas que a orientação predominante é a de que a liberdade de gestão do Estado deve ser limitada quando direitos fundamentais básicos estão em risco. O controle judicial atua como

garantia de efetividade dos direitos sociais, obrigando a Administração a adotar medidas concretas para proteger a dignidade da pessoa humana, equilibrando racionalidade orçamentária e obrigações constitucionais. Assim, a jurisprudência torna-se referência indispensável para gestores e estudiosos do direito, consolidando o mínimo existencial como parâmetro jurídico vinculante na atuação do Estado.

3 CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo analisar os limites constitucionais da discricionariedade administrativa à luz do princípio do mínimo existencial, tomando como recorte específico a atuação do Estado na fase de implementação e execução das políticas públicas sociais. Partiu-se da premissa de que a discricionariedade administrativa, embora necessária à gestão de recursos escassos e à eficiência da ação estatal, não pode ser exercida de forma desvinculada dos valores e princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, especialmente da dignidade da pessoa humana e da centralidade dos direitos fundamentais sociais.

A investigação demonstrou que o mínimo existencial constitui categoria jurídica dotada de densidade normativa própria, funcionando como núcleo essencial dos direitos sociais e como limite material à liberdade decisória da Administração Pública. Ainda que os direitos sociais se insiram no campo das prestações estatais de realização progressiva, o conteúdo mínimo indispensável à existência digna impõe deveres positivos imediatos ao Estado, reduzindo significativamente a margem de discricionariedade administrativa quando estão em risco condições básicas de vida, como saúde, educação, moradia e assistência social.

O exame dos debates teóricos contemporâneos evidenciou que o mínimo existencial não se confunde com políticas públicas específicas nem se esgota em prestações assistenciais vinculadas à renda mínima ou à seguridade social. Trata-se de conceito jurídico-material mais amplo, fundamentado diretamente na Constituição de 1988, cuja natureza jurídica reforçada limita a ponderação entre princípios e afasta sua redução a mera diretriz programática. Nesse sentido, o mínimo existencial opera como critério de controle constitucional das escolhas administrativas, impedindo que argumentos genéricos de reserva do possível ou conveniência administrativa legitimem omissões estatais incompatíveis com a dignidade humana.

A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça confirmou a consolidação de um entendimento segundo o qual a discricionariedade administrativa encontra limites intransponíveis sempre que sua utilização compromete o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais. A intervenção judicial, especialmente nos casos de judicialização primária das políticas públicas, revela-se legítima como mecanismo de contenção das omissões estatais e de garantia do mínimo existencial, sem que isso implique substituição indevida das funções do gestor público. Já na judicialização de segundo nível, relativa à concretização individual de prestações sociais já institucionalizadas, o mínimo existencial atua como parâmetro interpretativo, assegurando a efetividade dos direitos sem descaracterizar a lógica própria da seguridade social.

Conclui-se, assim, que o Estado pode dizer “não” no exercício de sua

discricionariedade administrativa apenas dentro dos limites impostos pela Constituição, jamais quando a negativa implicar a violação do mínimo existencial. A legitimidade da atuação estatal, no Estado Democrático de Direito, depende da compatibilização entre eficiência administrativa, racionalidade orçamentária e proteção efetiva dos direitos fundamentais sociais. O mínimo existencial emerge, portanto, como instrumento normativo essencial para orientar a atuação do poder público, limitar a discricionariedade administrativa e assegurar que a liberdade de gestão não se converta em fator de exclusão ou negação da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 245, p. 1-25, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MONEREO PÉREZ, José Luis. **Derecho a la renta mínima y Estado social**. Granada: Comares, 2018.

MONEREO PÉREZ, José Luis. La garantía de ingresos mínimos como derecho social fundamental. **Revista de Derecho Social**, Madrid, n. 78, p. 11-36, 2017.

NOVAIS, Jorge Reis. A reserva do possível e os direitos sociais. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 22, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.171.050/RS**. Rel. Min. Humberto Martins, j. 25/06/2010.

Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 29/04/2004, DJ 04/06/2004.

Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471/PR**. Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 12/12/2012.

WANG, Daniel Wei Liang. Judicialização da saúde no Brasil: riscos e alternativas. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 60-81, 2008.

Histórico

Recebido em: 09 out. 2025. **Aprovado em:** 11 mar. 2026. **Publicado em:** 08 jun. 2026.

[artigo original]

DESCONTOS INDEVIDOS EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: UMA ANÁLISE JURÍDICA DA FRAUDE BILIONÁRIA NO INSS

Gabriella Alves Fonseca Carvalho Carneiro¹

Resumo

Recentemente, tornou-se público o esquema da fraude envolvendo descontos automáticos de mensalidade sindicais e associativas diretamente nos benefícios de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Estima-se que, através dos descontos realizados sem a autorização dos segurados, tenham sido desviado mais de seis bilhões de reais ao longo dos anos. Diante dessa notícia, o presente artigo examina os fundamentos constitucionais e legais violados, a responsabilidade civil, administrativa e penal dos gestores envolvidos e a omissão do Estado na fiscalização. Para isso, a pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, com método dedutivo e análise documental de normas constitucionais, leis infraconstitucionais, relatórios e dados oficiais.

Palavras-chave: INSS; fraude previdenciária; desconto indevido.

UNFAIR DISCOUNTS ON SOCIAL SECURITY BENEFITS: A LEGAL ANALYSIS OF THE BILLION-DOLLAR FRAUD AT THE INSS

Abstract

Recently, a fraudulent scheme involving automatic deductions of union and association membership fees directly from the benefits of retirees and pensioners of the National Institute of Social Security (INSS) became public. It is estimated that, through deductions made without the authorization of the beneficiaries, more than six billion reais have been diverted over the years. In light of this revelation, the present article examines the constitutional and legal principles that were violated, the civil, administrative, and criminal liability of the managers involved, and the State's omission in oversight. To this end, the research adopts a qualitative and exploratory approach, using a deductive method and documentary analysis of constitutional provisions, infra-constitutional laws, reports, and official data.

Keywords: INSS; social security fraud; improper discount.

¹ Possui graduação em Direito pela Faculdade Católica Dom Orione (FACDO). Advogada atuante nas áreas de Direito Civil e Previdenciário. Especialista em Direito Previdenciário e Prática Previdenciária. Atualmente, cursa pós-graduação em Direito Processual Civil na Faculdade Legale. Atua em todo o território nacional, com sólida experiência prática na condução de processos judiciais e administrativos em âmbito estadual e federal. Autora de artigos jurídicos publicados em revistas especializadas. E-mail: gabriellafonsecadv@gmail.com - Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/7821506137707125>.

1 INTRODUÇÃO

Com o aumento significativo de entidades que passaram a descontar mensalidades sindicais e associativas na folha de pagamento dos benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou uma auditoria com vistas a apurar a conformidade desses descontos.

Por meio de entrevistas realizadas junto aos beneficiários da Previdência Social, a CGU constatou que 97,6% dos entrevistados afirmaram não ter autorizado os descontos, e 95,9% informaram não serem filiados a nenhuma associação (2024, p.17).

Diante desses achados, a CGU, em conjunto com a Polícia Federal, deflagrou a Operação “Sem Desconto”, com o intuito de combater o esquema de descontos associativos não autorizados. Estima-se que, entre os anos de 2019 a 2024, o prejuízo tenha ultrapassado a marca dos seis bilhões de reais, afetando não só os segurados, mas comprometendo ainda mais a credibilidade da Administração Pública.

A relevância do tema mostra-se evidente, pois a fraude exterioriza não apenas desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade administrativa, mas também a sistemática violação de direitos dos beneficiários. Além de ter exposto falhas nos mecanismos de controle interno e externo do INSS, o esquema ocasiona importantes discussões jurídicas quanto à legalidade dos descontos, à proteção de dados pessoais e à responsabilidade civil do Estado.

Neste contexto, a presente pesquisa propõe-se a realizar uma análise jurídico-administrativa do caso, com a finalidade de identificar os fundamentos legais aplicáveis, as responsabilidades envolvidas e eventuais medidas que possam evitar a repetição de fraudes similares.

A partir disso, surge o seguinte questionamento: os descontos efetuados sem o consentimento dos beneficiários violam princípios constitucionais, normas de proteção ao consumidor e à privacidade de dados, gerando responsabilidade civil do Estado e das entidades envolvidas?

Para responder a essa pergunta, a pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, utilizando o método dedutivo por meio de análise documental de normas constitucionais, leis infraconstitucionais, relatórios e dados oficiais. A estrutura do artigo divide-se em três capítulos: o primeiro apresenta a contextualização do caso e o funcionamento do esquema; o segundo analisa os regramentos legais e os princípios violados; o terceiro disserta sobre a responsabilidade civil, administrativa e penal dos envolvidos na fraude, bem como sugere procedimentos que possam ajudar a prevenir fraudes dessa escala.

Espera-se que o presente trabalho contribua para o debate jurídico sobre a responsabilização por práticas ilícitas no âmbito previdenciário, além de promover o aprimoramento dos mecanismos de controle e proteção efetiva dos direitos dos segurados.

2 LINHA DO TEMPO DO ESCÂNDALO

Em abril de 2025, veio a público um esquema bilionário envolvendo descontos indevidos realizados diretamente na folha de pagamento dos benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

As investigações tiveram início em 2023, quando a Controladoria-Geral da União (CGU) identificou um expressivo volume de descontos relativos a mensalidades associativas nos benefícios previdenciários, acompanhado de elevado número de solicitações de cancelamento apresentadas pelos segurados.

Diante desse cenário, a CGU instaurou auditoria no âmbito do INSS para apurar se os descontos das mensalidades estavam em conformidade com os requisitos exigidos pela Lei nº 8.213/91 e Lei nº 10.820/03, bem como pela Instrução Normativa nº 128/22, os quais autorizam a Autarquia Previdenciária a proceder com as deduções apenas mediante autorização prévia, pessoal e específica do beneficiário.

Dessa forma, para a coleta de elementos probatórios, o órgão de controle interno do Governo Federal entrevistou aposentados e pensionistas. Constatou-se que a maioria dos entrevistados não havia autorizado as retiradas, tampouco mantinha qualquer vínculo com associações responsáveis pelos débitos. Observe-se:

A partir das entrevistas realizadas com beneficiários do INSS, verificou-se que, dos 1.273 entrevistados, 1.242 (97,6%) informaram não ter autorizado o desconto, e 1.221 afirmaram não participar de associação⁵ (95,9%), o que revela que há uma grande probabilidade de os descontos estarem sendo feitos sem a autorização prévia dos beneficiários (2024, p. 17).

Em razão dos achados, a CGU procedeu com uma série de recomendações à Autarquia Federal, dentre elas, o bloqueio imediato de novas mensalidades associativas e a inclusão, em plataforma digital acessível ao INSS, dos documentos anexados aos Acordos de Cooperação Técnica (ACT).

Apropósito, os ACTs constituem parcerias entre o INSS e entidades da administração pública ou da sociedade civil, cujo objetivo declarado é aprimorar a segurança dos processos, promover o compartilhamento de bases de dados e reduzir a burocracia no atendimento aos segurados (INSS, 2025).

Durante a auditoria, a CGU visitou as instituições que possuíam ACT em vigor, solicitando as documentações que evidenciassem a autorização dos descontos ou filiação dos segurados na averbação das mensalidades realizadas, além de avaliar a capacidade operacional para o atendimento desses associados, levando em consideração o elevado número de assentamentos requisitados.

Do total de 29 entidades fiscalizadas, apenas 28,9% apresentaram a documentação em sua completude; 31,9% exibiram inconformidades com os requisitos exigidos; e 39,2% recusaram-se a fornecer os documentos, alegando que o ACT era firmado apenas entre a entidade e a Autarquia Previdenciária.

No entanto, tal justificativa não encontra respaldo jurídico, visto que a Lei nº 13.019/2014, que rege as parcerias entre a administração pública e entidades da sociedade civil, confere à CGU legitimidade para exigir documentos comprobatórios da regularidade das avenças. Observe-se:

Ocorre que a própria Lei nº 13.019, de 31.07.2014, estabelece como cláusula obrigatória dos instrumentos de parceria a previsão de que os agentes de controle interno tenham livre acesso a processos, documentos e informações correlatas, assim como às instalações onde ocorre a execução do respectivo objeto pactuado, respaldando, desse modo, a atuação da CGU, em que pese não haver cláusula refletida nos termos dos ACT utilizados pelo INSS (2025, p. 15).

Diante da ausência significativa de documentação, a CGU notificou o INSS para que adotasse diligências junto às entidades, recomendando ainda a suspensão imediata dos descontos em casos de recusa injustificada e a prestação de informações sobre as providências adotadas. O INSS, entretanto, informou que apenas duas entidades atenderam à requisição, e, mesmo assim, com documentação incompleta e de baixa qualidade. As demais comunicaram não ter localizado os registros de autorização e alegaram ter procedido ao cancelamento das mensalidades, restituindo em dobro os valores descontados indevidamente.

Cumpre destacar que os ACTs preveem, em cláusula expressa, a responsabilidade do INSS de excluir os descontos já na competência seguinte, caso constatada a ausência de documentos essenciais, como o termo de filiação, a autorização assinada pelo segurado e a cópia do documento de identificação.

Diante das irregularidades constatadas, a CGU, em parceria com a Polícia Federal, deflagrou a Operação “Sem Desconto”, destinada a apurar a possível prática de corrupção passiva, inserção de dados falsos em sistema de informações e violação de sigilo funcional, relacionados aos descontos fraudulentos.

Durante a operação, deflagrada no Distrito Federal e em treze estados da federação, apurou-se que dirigentes e servidores do INSS recebiam vantagens indevidas para viabilizar a inserção de descontos nos contracheques de aposentados e pensionistas. Essas práticas contavam com o apoio de associações de fachada, que eram utilizadas como instrumentos de operacionalização dos desvios.

Em decorrência da omissão da Autarquia Previdenciária em exercer de forma efetiva o seu poder-dever de autotutela, inúmeros segurados suportaram prejuízos diretos em seus proventos, situação amplamente confirmada pelas investigações conduzidas. Tal quadro evidencia a fragilidade dos mecanismos de controle interno e a vulnerabilidade dos beneficiários diante de práticas ilícitas reiteradas.

Essas condutas, além de configurarem graves ilícitos administrativos, cíveis e penais, afrontam diretamente princípios constitucionais. Diante disso, mostra-se imprescindível a análise dos fundamentos legais aplicáveis e das implicações jurídicas decorrentes, tema que será desenvolvido no capítulo seguinte.

3 OS REGRAMENTOS LEGAIS E OS PRINCÍPIOS VIOLADOS

A análise dos dispositivos legais e dos princípios constitucionais aplicáveis revela que o esquema dos descontos indevidos se consolidou em flagrante violação ao marco normativo da Previdência Social e aos fundamentos que regem a Administração Pública e a proteção dos segurados.

3.1 O marco legal dos descontos em benefícios previdenciários

A Lei nº 8.213/1991, popularmente conhecida como Lei de Benefícios, traz a base normativa para a realização de descontos em benefícios previdenciários em seu artigo 115, condicionando-o a autorização expressa do segurado.

De igual modo, é o regramento trazido pelo Decreto nº 3.048/1999, que delimita de forma taxativa as hipóteses de retenções autorizadas, tais como: contribuições à Previdência Social, pensão alimentícia decretada judicialmente, compensação de pagamentos indevidos, entre outras (Brasil, 1999, art. 154, inciso V).

Em complemento, ao disciplinar a operacionalização dos benefícios, a Instrução Normativa nº 128/2022 estabeleceu que descontos facultativos, como os relacionados a associações ou sindicatos, só podem ser efetuados com autorização expressa, individualizada e registradas nos sistemas eletrônicos do Instituto Nacional do Seguro Social.

Apesar do sólido arcabouço jurídico que disciplina a realização de descontos em benefícios previdenciários, constata-se que tais normas foram reiteradamente desconsideradas no esquema fraudulento identificado no âmbito da Previdência Social, resultando na afronta a princípios constitucionais e à violação de direitos fundamentais dos segurados.

3.2 Implicações jurídicas da ausência de consentimento válido

É cediço que o contrato se configura como uma espécie de negócio jurídico, cuja formação depende do encontro da vontade das partes. Nesse sentido, pode-se identificar dois elementos essenciais do contrato, a saber: o estrutural, consistente no encontro de duas ou mais manifestações de vontade, ainda que contrapostas; e o funcional, que se refere à harmonização desses interesses oposto, com o objetivo de constituir, modificar ou extinguir relações jurídicas de caráter patrimonial.

Por se constituir em um negócio jurídico, o contrato deve atender aos requisitos de validade, elencados nos incisos do artigo 104 do Código Civil, quais sejam: agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei. Tais exigências contemplam as condições de ordem subjetiva, objetiva e formal.

Dentre as condições supramencionadas, incumbe destacar os requisitos subjetivos: capacidade genérica das partes contratantes para os atos da vida civil, aptidão específica para contratar e, principalmente, o consentimento das partes contratantes.

O acordo de vontades é indispensável para a formação da relação contratual de modo que, sem o concurso da vontade, o ato não se configura, como leciona Sílvio de Salvo Venosa (2008, p. 353):

A declaração de vontade é elemento essencial do negócio jurídico. É seu pressuposto. Quando não existir pelo menos aparência de declaração de vontade, não podemos sequer falar de negócio jurídico. A vontade, sua declaração, além de condição de validade, constitui elemento do próprio conceito e, portanto, da própria existência do negócio jurídico.

Verifica-se, portanto, que a vontade constitui a força motriz dos atos e dos negócios jurídicos, sendo indispensável que se manifeste de forma idônea para que produza efeitos válidos no âmbito jurídico e negocial.

Quando essa manifestação não corresponde ao verdadeiro desejo do agente, o negócio jurídico passa a ser suscetível de nulidade ou anulação, de modo que a declaração de vontade não é apenas requisito de validade, mas elemento constitutivo da própria existência do negócio jurídico, pois, ausente a vontade real, sequer se pode cogitar de ato jurídico válido.

Essa percepção mostra-se especialmente relevante nos casos dos descontos indevidos efetuados nos benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas, em que contratos de associação ou filiação à entidades foram firmados sem a devida anuência do beneficiário. Nessas situações, constatou-se flagrante violação do requisito da vontade, pois o segurado, parte hipervulnerável da relação, não manifestou consentimento válido, tornando o ato jurídico inexistente ou anulável.

Ademais, tais condutas ofenderam frontalmente a dignidade da pessoa humana e o caráter alimentar do benefício previdenciário, reforçando a gravidade e a censurabilidade da fraude, uma vez que atingiram recursos indispensáveis à subsistência do segurado.

3.3 Ofensa à dignidade da pessoa humana e ao caráter alimentar do benefício previdenciário

Os benefícios previdenciários, especialmente aposentadorias e pensões, possuem natureza eminentemente alimentar, pois se reservam a assegurar a subsistência digna dos segurados e de suas famílias. Essa característica é reconhecida majoritariamente pela doutrina, pela jurisprudência e pela própria Constituição Federal que, ao instituir a Seguridade Social, atribuiu-lhe o objetivo de garantir o bem-estar e a justiça social (Brasil, 1988, art. 194).

Acerca dessa natureza alimentar conferida ao benefício, Martins (2023, p. 600) ressalta que a renda auferida é impenhorável, não podendo ser objeto de arresto ou sequestro, visando justamente a proteção máxima contra constrições e descontos não autorizados.

Nesse contexto, quando ocorrem descontos indevidos nos proventos de aposentados e pensionistas, há uma dupla violação. Por um lado, compromete-se o mínimo existencial, inviabilizando o suporte de necessidades básicas como alimentação, saúde e moradia. Por outro, afronta-se diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento essencial da República Federativa (Brasil, 1988, art. 1º, inciso III).

Ademais, os descontos indevidos configuram não apenas ilícito civil e administrativo, mas também podem caracterizar uma forma de violência patrimonial contra idosos, vedada expressamente pelo Estatuto do Idoso. O artigo 102 da referida norma criminaliza a conduta de apropriar-se de bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento do idoso, prevendo pena de reclusão de um a quatro anos e multa (Brasil, 2003).

Sob esse prisma, a negligência estatal na fiscalização pode ser assimilada como uma violação indireta do artigo 3º do Estatuto do Idoso, visto que o poder público possui o dever jurídico de garantir mecanismos de proteção e prevenção contra abusos, sobretudo em relação a grupos reconhecidamente vulneráveis.

3.4 Violação à proteção de dados e à autodeterminação informativa

A fraude que envolve o uso ou o compartilhamento indevido de dados dos segurados configura também violação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018).

A LGPD demonstra hipóteses legais para o tratamento e impõe, como regra, que este deverá observar as bases legais previstas, incluindo o consentimento, quanto exigível, bem como os princípios da necessidade, finalidade, transparência e segurança. O compartilhamento de dados dos aposentados e pensionistas com entidades privadas, sem a anuência ou autorização do titular e sem outra base legal que o autorize, caracteriza tratamento ilícito (Brasil, 2018, art. 5º, 6º e 7º).

Ademais, a própria LGPD prevê sanções administrativas aplicáveis pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), que podem variar de advertência a multas pecuniárias de até 2% do faturamento da pessoa jurídica, limitadas a cinquenta milhões por infração (Brasil, 2018, art. 52, inciso I e II). Importante frisar que a ANPD tem avançado na aplicação dessas disposições, tendo divulgado em 2023 a primeira sanção administrativa pública, fato que reforça a efetividade do sistema regulatório e a necessidade de adequação por parte de agentes públicos e privados (ANPD, 2023).

No âmbito constitucional, a violação de dados pessoais se traduz também em aviltamento ao princípio constitucional da autodeterminação informativa, que garante ao indivíduo o poder de decidir sobre a divulgação e o uso de suas informações pessoais.

Esse princípio tem origem no julgamento do Tribunal Constitucional Federal Alemão de 1983, conhecido como *censo judgment*, e foi posteriormente incorporado pela doutrina brasileira como fundamento da proteção de dados pessoais, principalmente após as contribuições de Doneda (2020). A autodeterminação informativa, portanto, se conecta à dignidade da pessoa humana e à autonomia, funcionando como eixo essencial da LGPD.

No cenário previdenciário, a perda de controle dos segurados sobre suas informações representa violação direta da autodeterminação informativa. Além da ilicitude jurídica, essa conduta gera consequências severas, tais como inscrição indevida de terceiros como beneficiários, bloqueios de benefícios e até mesmo usurpação de identidade. Por tais razões, a violação de dados pessoais deve ser entendida não apenas como descumprimento à lei, mas igualmente como afronta à esfera da autonomia e dignidade dos segurados.

Diante desse panorama normativo e principiológico, impõe-se a avançar para a análise das responsabilidades jurídicas e institucionais decorrentes da fraude, com atenção especial às formas de responsabilização e às medidas de prevenção que serão aprofundadas no próximo capítulo.

4 REPERCUSSÕES JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS DA PRÁTICA FRAUDULENTA

A identificação das violações normativas e principiológicas relacionadas aos descontos indevidos em benefícios previdenciários impõe a necessidade de examinar as responsabilidades jurídicas e institucionais dos atores envolvidos. A gravidade da fraude não apenas compromete a credibilidade da Administração Pública, mas também

vulnera direitos fundamentais dos beneficiários, cuja condição demanda maior proteção por parte do Estado.

Nesse cenário, a responsabilização deve ser analisada em três dimensões complementares: a responsabilidade civil, voltada à reparação dos danos sofridos pelos segurados; a responsabilidade administrativa, direcionada à apuração de falhas nos mecanismos de controle interno e externo do INSS e de eventuais atos de improbidade administrativa; e a responsabilidade penal, que visa sancionar condutas criminosas praticadas por indivíduos ou entidades que se beneficiaram do esquema fraudulento.

A análise dessa tríplice responsabilização permite compreender a complexidade do problema e a necessidade de uma atuação articulada entre diferentes órgãos estatais para assegurar a efetividade do sistema previdenciário e a proteção dos segurados.

4.1 Responsabilidade civil

A fraude bilionária envolvendo descontos indevidos em benefícios previdenciários evidencia não apenas uma conduta ilícita das entidades privadas conveniadas, mas também a omissão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na fiscalização e no controle dos acordos celebrados com tais entidades.

Diante desse cenário, emerge a responsabilidade civil do Estado, prevista no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, fundada na teoria do risco administrativo. Por essa teoria, a Administração Pública responde pelos danos que seus agentes causem a terceiros, sejam decorrentes de ação ou de omissão, desde que presentes o nexo de causalidade e o dano, independentemente da comprovação de culpa.

Ainda que os atos lesivos tenham sido praticados diretamente por associações e sindicatos, a negligência estatal na verificação da legalidade dos convênios e na ausência de consentimento dos beneficiários atrai a responsabilidade civil objetiva da Autarquia Previdenciária. A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece que o Estado responde solidariamente pelos danos decorrentes de falhas de fiscalização, especialmente quando há violação de direitos de natureza alimentar, como é o caso dos benefícios previdenciários.

De igual modo, recai sobre as associações e sindicatos envolvidos a responsabilidade civil objetiva, nos termos do artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor, *in verbis*:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

O Código de Defesa do Consumidor, ao conceituar consumidor como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (art. 2º), e serviço como “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração” (art. 3º, §2º), abrange as atividades desenvolvidas por essas entidades no âmbito dos descontos vinculados a benefícios previdenciários.

Nesse contexto, as associações e sindicatos, ao oferecerem serviços e produtos mediante desconto em folha, enquadram-se como fornecedores, estando sujeitas às

normas consumeristas e, conseqüentemente, à responsabilidade objetiva pelos danos ocasionados em razão de práticas abusivas, omissões ou falhas na prestação de serviços.

Tal entendimento se alicerça na teoria do risco do empreendimento, segundo a qual aquele que se propõe a exercer atividade no mercado de consumo assume os riscos inerentes à sua atuação. Como ensina Sergio Cavalieri Filho:

[...] todo aquele que se disponha a exercer alguma atividade no mercado de consumo tem o dever de responder pelos eventuais vícios ou defeitos dos bens e serviços fornecidos, independentemente de culpa. Esse dever é imanente ao dever de obediência às normas técnicas e de segurança, bem como aos critérios de lealdade, quer perante os bens e serviços ofertados, quer perante os destinatários dessas ofertas (Cavalieri, 2007, p. 162).

A legislação consumerista, ao instituir o dever de segurança, impôs ao fornecedor a obrigação de não introduzir no mercado serviços defeituosos ou que exponham o consumidor a risco. Assim, uma vez configurado o chamado “acidente de consumo”, o fornecedor responde pela reparação dos danos, independentemente de culpa, somente se exonerando caso comprove a inexistência do defeito, a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro (art. 14, §1º, do CDC).

Por conseguinte, a responsabilidade civil no caso em tela assume contornos amplos, abrangendo tanto a obrigação de reparar integralmente os prejuízos materiais sofridos pelos segurados quanto a compensação pelos danos morais decorrentes da violação de seus direitos fundamentais.

Os descontos indevidos atingem diretamente a dignidade e a subsistência dos aposentados e pensionistas, configurando ofensa à dignidade da pessoa humana, ao caráter alimentar do benefício previdenciário, à violação à proteção de dados, à autodeterminação informativa e, ainda, à moralidade administrativa.

Além disso, verifica-se a existência de responsabilidade solidária entre o INSS e as entidades privadas participantes do esquema fraudulento, decorrente do nexo causal entre a omissão da Administração e o dano experimentado pelos beneficiários. A inércia estatal em exercer seu poder-dever de controle contribuiu de forma determinante para a perpetuação das irregularidades, configurando falha grave no dever de tutela do interesse público.

Dessa forma, a responsabilidade civil verificada no caso em apreço adquire contornos amplos e complexos, na medida em que transcende a mera recomposição patrimonial dos danos materiais suportados pelos segurados, alcançando também a esfera extrapatrimonial, em razão da lesão a direitos fundamentais de natureza personalíssima.

À luz dessas considerações, impõe-se avançar na análise da responsabilidade administrativa, a fim de examinar as conseqüências disciplinares e funcionais decorrentes das condutas omissivas e comissivas dos agentes públicos envolvidos, bem como os mecanismos de responsabilização previstos no ordenamento jurídico para assegurar a observância dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência na gestão pública.

4.2 Responsabilidade administrativa

A análise da responsabilidade administrativa revela-se complementar à abordagem da responsabilidade civil, pois se refere especificamente às consequências disciplinares e funcionais imputáveis aos agentes públicos que atuam em desconformidade com os deveres legais e éticos que regem a Administração Pública.

Diferentemente da responsabilidade civil, que busca a reparação de danos a terceiros, a responsabilidade administrativa tem como escopo principal a proteção do interesse público, garantindo que os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência sejam observados no exercício da função pública (Di Pietro, 2023).

A violação desses princípios, especialmente os da moralidade e da eficiência, enseja a responsabilização administrativa dos agentes públicos envolvidos. A omissão em coibir práticas irregulares, permitir que entidades se valessem do aparato estatal para realizar descontos indevidos e deixar de apurar denúncias de irregularidades configuram atos atentatórios ao interesse público e, portanto, passíveis de sanção.

Nesse contexto, aplica-se o regime da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), recentemente reformada pela Lei nº 14.230/2021, que disciplina as sanções aplicáveis a agentes públicos que pratiquem atos de improbidade. Embora a nova redação da norma tenha restringido a punição aos casos em que se comprove dolo, é possível vislumbrar, na conduta de gestores e servidores responsáveis pela fiscalização dos convênios, a presença de dolo eventual ou de omissão dolosa, especialmente diante de reiteradas denúncias e auditorias que apontavam irregularidades desde 2019.

A atuação negligente ou omissa de servidores públicos, ao não verificar a autenticidade das autorizações de desconto e ao não impedir a continuidade das práticas fraudulentas, pode ser enquadrada nas hipóteses do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, que trata da violação aos princípios da Administração Pública.

Tal dispositivo abarca condutas que atentam contra os valores éticos e jurídicos que devem nortear a atividade administrativa, mesmo quando não há enriquecimento ilícito ou dano direto ao erário.

Ademais, a responsabilidade administrativa não se limita aos servidores diretamente vinculados ao INSS. A cadeia de responsabilidades pode alcançar gestores superiores, chefes de departamento, controladores internos e demais autoridades que, por dever de ofício, deveriam zelar pela regularidade dos contratos e convênios firmados com associações e sindicatos.

A ausência de controles efetivos e a fragilidade dos mecanismos de supervisão interna configuram falhas estruturais que comprometem a cultura de *accountability*, capacidade de assumir a responsabilidade pelos próprios atos, escolhas e consequências, de forma individual e também em âmbito coletivo, e a governança pública.

A responsabilização administrativa, nesse sentido, constitui etapa essencial para a recomposição da legalidade, a punição dos responsáveis e a reconstrução da credibilidade do sistema previdenciário.

4.3 Responsabilidade penal

O Código Penal Brasileiro, em seu artigo 171, §3º, tipifica o estelionato previdenciário, que ocorre quando alguém obtém vantagem ilícita em prejuízo da Previdência Social ou de seus beneficiários, por meio de artifício, artil ou qualquer outro meio fraudulento.

No caso sob exame, as associações e sindicatos que promoveram descontos automáticos sem autorização expressa dos segurados incidiram nessa modalidade típica, uma vez que se valeram de documentos e contratos fraudulentos para legitimar a cobrança de mensalidades e apropriar-se de valores de natureza alimentar.

Além disso, diante da complexidade e da estrutura organizada da fraude, há elementos que permitem o enquadramento jurídico das condutas também nos crimes previstos na Lei nº 12.850/2013, que define organização criminosa. Essa norma tipifica a associação estruturada de quatro ou mais pessoas, com divisão de tarefas e objetivo de obter vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais.

Os indícios levantados pela Operação “Sem Desconto”, conduzida pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União (CGU), apontam para a existência de um esquema reiterado, envolvendo dirigentes de entidades, intermediários e, possivelmente, servidores públicos que facilitaram ou se omitiram dolosamente quanto à fraude.

Do ponto de vista subjetivo, verifica-se o dolo direto nas condutas dos representantes das entidades, que conscientemente promoveram descontos não autorizados e omitiram informações aos beneficiários. Para os agentes públicos eventualmente envolvidos, pode-se cogitar dolo eventual, caracterizado pela aceitação do risco de produzir o resultado ilícito, uma vez que, cientes das irregularidades, deixaram de adotar medidas efetivas para cessar o dano.

Outros tipos penais também podem ser analisados conforme a extensão da participação dos envolvidos. O artigo 288 do Código Penal, que prevê o crime de associação criminosa, pode ser aplicado nos casos em que se comprove o vínculo estável e permanente entre as pessoas que concorreram para o esquema. Igualmente, pode haver enquadramento no crime de peculato (artigo 312, CP), caso servidores públicos tenham contribuído para a apropriação ou desvio de valores sob sua responsabilidade, ainda que indiretamente.

A dimensão penal do caso revela, portanto, a gravidade da afronta aos direitos previdenciários, sobretudo por atingir pessoas idosas e hipervulneráveis. A apropriação de valores alimentares mediante fraude agrava o desvalor da conduta, podendo configurar causa de aumento de pena em virtude das circunstâncias do crime. Além disso, a violação sistemática da confiança pública abala a credibilidade do sistema previdenciário e exige resposta penal proporcional à magnitude do dano social causado.

A repressão penal efetiva, acompanhada da responsabilização civil e administrativa, é indispensável para restabelecer a legalidade, garantir a reparação dos danos e reafirmar o compromisso do Estado com a moralidade e a justiça social no âmbito previdenciário. Contudo, apenas a punição posterior não é suficiente para enfrentar a complexidade das fraudes. É necessário adotar uma postura preventiva, voltada ao aprimoramento dos mecanismos de controle e à proteção efetiva dos beneficiários.

Para tanto, a próxima subseção tem por objetivo apresentar soluções práticas e estruturais, capazes de fortalecer a gestão pública, aumentar a transparência e promover

maior eficiência na fiscalização dos benefícios previdenciários, evitando a reincidência de condutas fraudulentas e restaurando a confiança no sistema.

4.4 Medidas preventivas e proposta de aperfeiçoamento

A Constituição da República Federativa do Brasil dedica os artigos 70 a 74 à disciplina do controle interno, externo, da fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, além de conferir ao Estado mecanismos de responsabilização administrativa e penal.

Esses dispositivos formam a base constitucional para a atuação de órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal (MPF), cuja intervenção é essencial para garantir legalidade, legitimidade, moralidade e eficiência na gestão pública.

No caso da fraude dos descontos indevidos nos benefícios previdenciários do INSS, a CGU exerceu papel central como órgão fiscalizador primário. Através de auditoria interna e entrevistas com beneficiários, detectou-se elevado índice de autorizações inexistentes ou fraudulentas, além de falhas nos registros e na verificação documental das averbações. Esse modelo investigativo confirmou a omissão do INSS no controle dos convênios celebrados com associações e sindicatos, revelando fragilidades institucionais e violações de normas legais e administrativas.

Paralelamente, o TCU, no exercício de suas competências constitucionais (art. 71, CF), tem fiscalizado a legalidade e legitimidade desses contratos e convênios, por meio de acórdãos, recomendações e relatórios de gestão que exigem a implementação de controles internos mais robustos (Brasil, 2024). Em diversos julgados recentes, o Tribunal destacou a necessidade de auditorias periódicas, registros de consentimento, estrutura de governança e responsabilização administrativa de servidores omissos (Brasil, 2025).

O Ministério Público Federal, por sua vez, detém legitimidade constitucional para atuar em defesa do patrimônio público e social (artigo 129, III, CF), sendo ator relevante nos inquéritos civis e criminais que visam apurar danos causados por atuação ou omissão da Administração Pública. No cenário em questão, o MPF colabora com CGU e Polícia Federal para apurar responsabilização penal, bem como atua judicialmente para assegurar ressarcimento ao erário e proteção dos direitos dos segurados afetados (2025).

Entretanto, para evitar recorrência de fraudes similares, impõe-se o desenvolvimento de medidas preventivas estruturadas, que combinam tecnologias, práticas administrativas e regulação normativa, a fim de reduzir o tempo de detecção de fraudes e assegurar a eficácia das medidas corretivas previstas no ordenamento jurídico.

Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de aperfeiçoar os sistemas de autorização e validação dos descontos associativos e sindicais, de modo que somente sejam processados mediante consentimento expresso, informado e verificável do beneficiário. A integração com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) é fundamental, uma vez que a coleta e o tratamento de dados sensíveis demandam base legal, transparência e mecanismos de revogação. A utilização de tecnologias de autenticação multifatorial, assinatura eletrônica, reconhecimento facial e confirmação via aplicativo “Meu INSS”, pode assegurar maior segurança jurídica e reduzir significativamente o risco de fraudes documentais.

Conjuntamente, é indispensável o fortalecimento dos mecanismos de auditoria e controle interno do INSS, mediante a criação de rotinas automatizadas de cruzamento de dados entre as bases de entidades conveniadas e os sistemas de benefícios, bem como a implementação de painéis públicos de transparência. A CGU e o TCU devem intensificar suas fiscalizações, realizando auditorias contínuas e disponibilizando painéis interativos de acompanhamento em tempo real, de modo a permitir controle institucional e social simultâneo sobre as averbações de descontos.

Outra medida essencial consiste no investimento na capacitação permanente de servidores e gestores públicos, promovendo uma cultura organizacional pautada na ética, na integridade e na conformidade administrativa. A formação continuada contribui para o fortalecimento da governança e para a mitigação da vulnerabilidade institucional, garantindo que os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, orientem efetivamente as práticas administrativas.

Do ponto de vista normativo, impõe-se a revisão dos Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) firmados entre o INSS e as entidades associativas, estabelecendo critérios mais rigorosos de celebração e execução. Entre as medidas cabíveis, destacam-se: a exigência de renovação periódica do consentimento; a vedação de descontos por procuração genérica; a previsão de auditorias externas obrigatórias; e a criação de um cadastro nacional de entidades habilitadas, sujeito à certificação periódica de idoneidade e à supervisão dos órgãos de controle.

Por fim, a ampliação da transparência e do controle social se revela fundamental. É recomendável o desenvolvimento de canais acessíveis para denúncias e comunicação direta com o INSS, além da divulgação pública de convênios, relatórios de auditoria e autorizações vigentes. A transparência ativa e o empoderamento informacional do cidadão representam instrumentos centrais de fiscalização democrática, reforçando a confiança nas instituições e a efetividade dos direitos previdenciários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao logo deste trabalho permitiu confirmar que a fraude bilionária dos descontos indevidos em benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) constitui uma violação múltipla e grave da ordem jurídica brasileira. O problema não decorreu de ausência normativa, mas sim da inobservância deliberada dos dispositivos legais e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e protegem os direitos dos segurados.

O estudo demonstrou que os descontos realizados sem consentimento válido afrontam diretamente os princípios da legalidade, moralidade administrativa, eficiência e dignidade da pessoa humana, além de violar normas de proteção ao consumidor e à privacidade de dados pessoais. Restou evidenciado que os segurados, em sua maioria pessoas idosas e hipervulneráveis, tiveram sua autonomia violada, sua dignidade comprometida e seu mínimo existencial ameaçado por reiteradas práticas fraudulentas.

Quanto à pergunta que norteou a pesquisa, a resposta é afirmativa: os descontos efetuados sem o consentimento dos beneficiários violam princípios constitucionais e normas protetivas, gerando responsabilidade civil do Estado e das entidades envolvidas.

O INSS incorre em responsabilidade objetiva pela omissão na fiscalização e

pela falha nos controles internos, enquanto as associações e sindicatos respondem solidariamente pelos danos materiais e morais causados, conforme os fundamentos regidos pelo Código Civil e pelo Código de Defesa do Consumidor.

Além da responsabilização civil, constatou-se a ocorrência de ilícitos administrativos e penais, uma vez que a conduta dos agentes e dirigentes envolvidos se enquadra em hipóteses de improbidade administrativa e estelionato previdenciário, previstas respectivamente na Lei nº 8.429/1992 e no artigo 171, §3º do Código Penal. A dimensão da fraude evidencia a necessidade de resposta estatal firme, não apenas punitiva, mas também pedagógica, de modo a restabelecer a confiança pública e reafirmar a integridade do sistema previdenciário.

Por outro lado, o estudo demonstrou que a efetividade da proteção previdenciária exige uma atuação preventiva e estruturada. O aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e externo, o uso de tecnologias seguras para validação de consentimentos, a capacitação continuada de servidores e a ampliação da transparência pública são medidas indispensáveis para evitar a repetição de fraudes semelhantes.

Conclui-se, portanto, que a fraude dos descontos indevidos não deve ser tratada como um episódio isolado, mas como um sintoma de fragilidade institucional que desafia a governança pública e a confiança social. A reconstrução dessa confiança depende da efetiva responsabilização dos envolvidos e da consolidação de práticas administrativas fundadas na ética, legalidade e justiça social.

REFERÊNCIAS

ANPD – AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. **Decisão sancionatória – Primeira sanção administrativa aplicada pela ANPD**. Brasília: ANPD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-aplica-a-primeira-multa-por-descumprimento-a-lgpd>. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de Gestão 2024.** Brasília, DF: MPF, 2025. Disponível em: https://transparencia.mpf.mp.br/conteudo/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao/2024/relatorios-de-gestao_2024.pdf/view. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Conheça a TCU.** Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conheca-o-tcu>. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Relatório de Gestão 2024.** Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-2024>. Acesso em: 7 out. 2025.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de avaliação: descontos de mensalidades associativas – INSS. Exercícios de 2023 e 2024.** Brasília, DF: CGU, set. 2024. 77 p. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/04/Relatorio-CGU-PRESENTE-Descontos-mensalidades-associativas-23abr2025.pdf>. Acesso em: 09 maio 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de avaliação**: descontos de mensalidades associativas – INSS. Exercícios de 2023 e 2024. Relatório nº 1680913. Brasília, DF: CGU, abr. 2025. 41 p. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/05/Relatorio-de-avaliacao-CGU-associacoes-INSS-6mai2025-.pdf>. Acesso em: 15 maio 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). **Acordos de Cooperação Técnica (ACT)**. Brasília, DF: INSS, [2025?]. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/canais_atendimento/acts/acordos-de-cooperacao-tecnica-act. Acesso em: 19 maio 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). **Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022**. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 04 set. 2025.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social – Direito Previdenciário**. 41. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Histórico

Recebido em: 17 out. 2025. **Aprovado em:** 08 abr. 2026. **Publicado em:** 08 jun. 2026.



[artigo original]

O AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA PARENTAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DO ESTADO SOCIAL

Usiel Brito Santos¹

Thatyana Costa de Souza Santos²

Resumo

A presente pesquisa se propõe a abordar a viabilidade de concessão do Auxílio por Incapacidade Temporária Parental pelo Regime Geral de Previdência Social. A proteção da família, da saúde e do trabalho são diretrizes de atuação da Seguridade Social, mas se encontram, em parte, desamparadas no que diz respeito à impossibilidade do segurado de exercer suas atividades laborativas para acompanhar um familiar acometido de doença grave sem privação dos recursos financeiros delas provenientes. Diante desse risco social evidente e tutela inexistente, buscou-se, nesta pesquisa, analisar quais são os reflexos do reconhecimento do direito ao benefício em comento, a partir da licença por motivo de doença em pessoa da família concedida nos regimes próprios de previdência social. O objetivo geral é apontar o princípio da igualdade como respaldo normativo para a ampliação da cobertura previdenciária, bem como registrar a diretriz interpretativa do princípio da dignidade da pessoa humana para o surgimento de novos direitos. Para tanto, foi utilizado, neste trabalho, o método de abordagem hipotético-dedutivo e a técnica de pesquisa para operacionalizar tais métodos, através do emprego de vasta pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Auxílio por Incapacidade Temporária Parental; Previdência Social; Dignidade da Pessoa Humana; Proteção da Família.

TEMPORARY PARENTAL INCAPACITY BENEFIT AS A TOOL FOR IMPLEMENTING THE PRINCIPLES OF EQUALITY AND WELFARE STATE

Abstract

This research aims to address the feasibility of granting Temporary Parental Disability Benefits under the General Social Security System. The protection of family, health, and work are guiding principles of Social Security, but are, in part, neglected regarding the insured person's inability to perform their work activities to care for a family member suffering from a serious illness without depriving them of the financial

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia, Especialista em Direito Civil pela Universidade Federal da Bahia, Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes, Graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador e Professor de Direito da Universidade Estadual de Feira de Santana. E-mail: usiel_brito@hotmail.com.

² Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana. Estudante de mobilidade na Faculdade de Direito de Coimbra. E-mail: thatycostasouza@gmail.com.

resources derived from those activities. Given this evident social risk and lack of protection, this research sought to analyze the implications of recognizing the right to this benefit, based on sick leave granted by the specific social security systems. The overall objective is to highlight the principle of equality as a normative basis for expanding social security coverage, as well as to record the interpretative guideline of the principle of human dignity for the emergence of new rights. Therefore, this work used the hypothetical-deductive approach method and the research technique to operationalize these methods, through the use of extensive bibliographic research.

Keywords: Assistance for temporary parental disability; Social security; Dignity of a human person; Family protection.

1 INTRODUÇÃO

A jusfundamentalidade da previdência social foi explicitamente reconhecida no art. 6º da Carta Magna. No meio acadêmico, isso promoveu uma maior abertura do debate no tocante ao seu caráter protetor, haja vista a possibilidade de concretização da dignidade dos segurados e dependentes (Brasil, 1988).

Os direitos sociais são frutos do desenvolvimento das sociedades com as lutas e reivindicações, pautadas na necessidade de atuação positiva do Estado na efetivação do bem-estar social.

Nesse sentido, a criação de políticas públicas é indispensável para a cobertura dos infortúnios ligados à saúde e ao trabalho pelo sistema da seguridade social, que viabiliza a observância dos ditames constitucionais de igualdade e justiça.

Nota-se que a previdência social tem assumido a responsabilidade de garantir a sobrevivência dos seus segurados e de sua família ao ser uma das maiores fontes de provisão. Contudo, ainda existem contingências sociais não alcançadas pelo manto protetivo previdenciário, a título de exemplo, tem-se a impossibilidade de trabalhar quando um parente próximo enfrenta grave enfermidade.

Diante desse cenário, o estudo se propõe a tratar da viabilidade da concessão do Auxílio por Incapacidade Temporária Parental aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e sua imprescindível regulamentação, haja vista a inexistência no rol dos benefícios ofertados pelo regime supramencionado.

A criação e regulamentação do benefício de auxílio por incapacidade temporária parental são propícias em face da evolução social e redemocratização do Estado, pois é um atributo fundamental para desfrute da dignidade da pessoa humana, bem como um pressuposto de efetivação da cidadania (Nunes, 2021).

A prestação previdenciária aludida já é prevista e assegurada na avassaladora maioria dos regimes próprios de previdência social e, por esta razão, será apontado o princípio da igualdade como respaldo constitucional para extensão dessa proteção aos beneficiários do INSS.

O estudo dessa política pública securitária é relevante, pois uma mais acertada compreensão sobre o tema conduzirá a atuações governamentais mais eficazes.

A Seguridade Social delineada na Constituição Federal de 1988 é uma conquista e enseja constantemente reflexões desafiadoras diante de circunstâncias nas quais o trabalhador ou a trabalhadora precisam escolher entre se afastar do trabalho para

estar ao lado do parente gravemente doente ou se manter trabalhando e abandonar o ente querido quando mais carece de sua atenção, afeto e cuidados, tendo em vista que depende da remuneração para o sustento familiar.

O problema a ser respondido nesta pesquisa é de que forma o princípio da igualdade vem sendo utilizado como fundamento no desfrute do benefício em comento a partir da licença por motivo de doença em pessoa da família concedida no regime geral de previdência social.

Deste modo, busca-se identificar quais diretrizes devem ser seguidas para criação e implantação do auxílio por incapacidade temporária no Regime Geral de Previdência Social, modificando a realidade social e garantindo a igualdade entre homens e mulheres, trabalhadores da iniciativa privada e do setor público. A principal finalidade é analisar o princípio da igualdade como fundamento para ser assegurado o desfrute do benefício em comento a partir da licença por motivo de doença em pessoa da família concedida no regime geral de previdência social.

Utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, pois parte-se da análise geral dos direitos humanos com foco nos direitos sociais e no princípio da igualdade e, em seguida, analisa-se o auxílio-doença parental no regime geral da previdência a partir da licença por motivo de doença em pessoa da família concedida no regime próprio na concepção do princípio da igualdade.

Como método de procedimento, foi utilizado o analítico, por meio de análises do princípio da igualdade como fundamento para a regulamentação do auxílio por incapacidade temporária parental no regime geral da previdência social a partir da licença por motivo de doença em pessoa da família concedida pelo regime próprio dos estados brasileiros. Como técnica de pesquisa, a bibliográfica, com base na documentação direta, por meio de pesquisa documental em produções científicas e bibliográficas.

A presente pesquisa se mostra plenamente pertinente diante do desamparo suportado com referência aos encargos familiares existentes quando existe um familiar enfermo. Esse descaso com os segurados do regime geral de previdência social fere frontalmente o princípio da igualdade que é tão reverenciado pelo constituinte.

2 DIREITO À IGUALDADE

É notório que o constitucionalismo se encontra intimamente ligado aos direitos fundamentais, os quais são respaldados nos princípios do Estado de Direito e da dignidade humana.

A discussão acerca da igualdade se prolonga por centenas de anos. Contudo, Alexy (2008) defende a necessidade de se distinguir o direito geral de igualdade e os direitos de igualdade específicos.

Verifica-se que o direito geral de igualdade está previsto no art. 5º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Numa primeira análise, conforme frisa Alexy (2008), esse dever geral de igualdade se destinaria somente aos aplicadores do direito, mas não ao legislador, como é defendido por alguns. Entretanto, isso afrontaria o enunciado da igualdade e, para ser evitada essa violação, exige-se observância na aplicação e na criação do direito.

Alexy (2008) expõe que o enunciado geral da igualdade, dirigido ao legislador,

não pode conduzir um tratamento igualitário a todos nem tampouco vislumbrar que todos sejam iguais em todos os aspectos. De igual modo, também não é aceita qualquer distinção ou diferenciação.

Severo (2020) destaca que a evolução histórica dos direitos reconhece que todos são iguais independente da etnia, gênero, religião ou cultura. Contudo, essa igualdade somente foi documentada, em 1776, pela Declaração de Independência dos Estados Unidos e, mais tarde, corroborada pela tríade da Revolução Francesa disposta na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Pestana (2017) aborda que os direitos fundamentais não surgiram ao mesmo tempo, mas em épocas distintas atendendo aos respectivos anseios. Por isso, em 1979, o jurista Karel Vasak criou uma classificação de “gerações de direitos”, visando situar as diferentes categorias de direitos no contexto histórico em que surgiram.

Cunha Júnior (2015) indica que as gerações dos direitos, a partir das carências humanas, refletem a ordem cronológica do reconhecimento e afirmação dos direitos fundamentais. Ressalta-se que essas carências surgem em função da mudança das condições sociais.

A sociedade, sob o comando das políticas neoliberais, vem enfraquecendo o Estado como prestador de atividades inibidoras ou amenizadoras das desigualdades implantadas. Sarlet (2001) salienta que a efetividade de todos os direitos fundamentais depende da firme convicção de sua necessidade para a vida do homem como um ser gregário.

O postulado da igualdade se mostra como o mais veementemente limite à discricionariedade legislativa. O alvo de um tratamento desigual não pode ser a criação ou manutenção de uma desigualdade, mas sim o seu afastamento (Cunha Júnior, 2015).

Cabe ressaltar a diferença entre a igualdade na lei e igualdade perante a lei como subespécies da igualdade formal. Para Cunha Júnior (2015), a igualdade na lei se concretiza quando o legislador não incluiu no texto distinções além das autorizadas na Constituição. Por outro lado, a igualdade perante a lei se aplica aos poderes estatais.

Por esta razão, surge a necessidade do tratamento igual àquele que se encontra numa situação de igualdade e um tratamento desigual ao que padece de uma posição jurídica de desigualdade. Isto indica a necessidade de discussão do princípio da igualdade no tocante às atuações positivas do Estado.

3 O RECORTE DE GÊNERO NOS DEVERES DE CUIDADO

Nunes (2021) esclarece que a análise das lutas femininas contra a realidade de subordinação, sujeição e dominação é muito pertinente. As mulheres têm acumulado responsabilidades familiares com as demandas do trabalho. Realidade necessária para composição do orçamento familiar.

A diferença nos deveres familiares é uma herança da cultura patriarcal, a qual é evidenciada na ausência de divisão das tarefas domésticas, uma vez que sempre foram atreladas às mulheres (Marques, 2015).

Diante dessa constatação, nasceram, no século XX, inúmeros tipos de feminismos, “todos com um nexos em comum: lutar pelo reconhecimento de direitos e oportunidades para as mulheres e, com isso, pela igualdade de todos os seres humanos” (Nunes, 2021, p. 24).

Em 1981, a Organização Internacional do Trabalho aprovou a Convenção nº 156 e a Recomendação nº 165, que tratam sobre igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres. O grande alvo de discussão foi o combate à discriminação das mulheres.

Marques (2015) também salienta o debate atual relativo ao fato dos homens não terem direito aos benefícios associados às responsabilidades familiares. Esse cenário foi minorado no direito previdenciário pátrio, quando a Lei nº 12.873/2013 possibilitou aos homens o recebimento do salário-maternidade nos casos de adoção ou de morte da esposa/companheira.

Entretanto, o cenário brasileiro neoliberal tem se caracterizado pelo desmonte dos direitos sociais. O Estado, cada vez mais, afasta-se de qualquer compromisso social. Nunes sinaliza que:

Tal conclusão decorre do fato de as políticas públicas possuírem caráter focalista centradas em perspectivas familiares, “transferindo para as famílias as responsabilidades do provimento do cuidado, gerando uma sobrecarga para as mulheres em relação às responsabilidades da manutenção e da viabilização do cuidado aos sujeitos considerados vulneráveis”, tais como as crianças, pessoas com deficiência e/ou sofrimento psíquico, idosos, etc. Em suas palavras: “o desmonte da proteção social recai diretamente sobre as mulheres” (Nunes, 2021, p. 62)

Nesse propósito, vislumbra-se uma necessidade urgente de criação de políticas públicas na área da Previdência Social destinadas aos cuidadores, levando em consideração a cultura patriarcal, a mística feminina, o contrato sexual, a divisão sexual do trabalho e a ética do cuidado.

4 PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

Durante a Revolução Industrial, as condições de trabalho eram muito desgastantes. Cabe salientar que foi um período marcado por produção em massa e jornadas exaustivas, um ambiente propício para aparecimento de diversas doenças ocupacionais. Malgrado isso, não havia nenhuma proteção para aqueles que deixassem de trabalhar, seja pela doença ou pela velhice (Rodrigues, 2015).

A luta pelo reconhecimento dos direitos dos trabalhadores como sujeitos de direitos foi alavancada nos séculos XVIII e XIX, com a evolução do Estado Liberal para o Estado Social (Custódio, 2016).

Diante desse contexto histórico, social e econômico, o direito à previdência social passou a ser assegurado como um direito fundamental social, ao se exigir do Estado mecanismos de amparo aos trabalhadores nas situações de incapacidade laborativa, geradas por doenças, invalidez, idade avançada e morte.

Ibrahim (2010) ressalta que o debate previdenciário tem adquirido espaço na seara jurídica, principalmente após a promulgação da Carta Magna de 1988. O sistema constitucional incluiu a previdência social como componente da seguridade social, considerando-a um direito social.

Apesar disso, na atualidade, vivencia-se um enfraquecimento do Estado, caracterizado pela desnacionalização, desestatização, desregulação e diminuição gradativa da intervenção da máquina estatal no domínio econômico (Sarlet, 2001).

Sinaliza-se a existência de uma crise dos direitos fundamentais, motivada pelo “fascismo societal”, cujos reflexos são: a) aumento do processo de afastamento da soberania; b) efetiva redução dos direitos sociais prestacionais básicos, dentre eles, a previdência social; e c) ausência de mecanismos jurídicos eficientes para controlar esse processo e restabelecer o equilíbrio social (Sarlet, 2001).

Bobbio (2004) aponta a incompatibilidade dos direitos de liberdade e direitos sociais. Ele esclarece que “liberdades” são os direitos efetivados nas abstenções estatais e “poderes” são os casos que reclamam intervenção do ente público.

Ocorre que a jusfundamentalidade da previdência social é uma garantia institucional, levando a crer que é possível mudanças no elenco das prestações, desde que o conjunto continue promovendo uma vida digna aos seus destinatários (Ibrahim, 2010).

No plano internacional, a previsão e proteção da previdência social como um direito humano social são evidenciadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Resolução n. 217-A, de 10 de dezembro de 1948, da Organização das Nações Unidas) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Resolução n. 2.200- A, da ONU, datada de 16 de dezembro de 1966).

5 CONTINGÊNCIAS SOCIAIS RESGUARDADAS PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Previdência social, saúde e assistência social formam a rede protetiva da seguridade social, amparada constitucionalmente. Contudo, a mencionada rede sofre ameaças por gerar um suposto déficit nas contas públicas (Feitosa; Araújo, 2021).

É importante frisar que a previdência social não é uma benesse, mas um direito humano fundamental e, como tal, deve ser garantido pelo Estado da mesma forma que os demais direitos fundamentais reconhecidos na Carta Magna.

A proteção perpetrada no texto constitucional, no tocante à previdência social, deixa claro o interesse em assegurar a velhice digna aos segurados, o direito ao afastamento do trabalho em decorrência de incapacidade laborativa e a maternidade sem privação dos recursos financeiros (Engelke, 2019).

O caráter social da previdência é delineado no sistema de repartição ao enaltecimento a solidariedade entre os trabalhadores. Isto quer dizer que as contribuições daqueles que estão na ativa financiam as prestações daqueles que não possuem condições de trabalhar (Engelke, 2019).

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) abrange um conjunto de normas que fixam direitos e obrigações. Dentre os direitos, têm-se os benefícios que dependem do preenchimento de requisitos firmados no texto legal (Engelke, 2019).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 201, regulamentou o RGPS ao frisar que se trata de um regime de caráter contributivo e filiação obrigatória. A contributividade é inerente a qualquer regime previdenciário para financiamento das despesas com o pagamento dos benefícios.

O RGPS é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia

federal criada pela Lei nº 8.029/90. É válido registrar que a estrutura administrativa do INSS é voltada à promoção de segurança social aos seus beneficiários. Contudo, o INSS administra também o Benefício de Prestação Continuada (BPC), um benefício assistencial.

É relevante esclarecer que a Reforma da Previdência Social, efetuada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, alterou a relação de benefícios previdenciários. Percebe-se que, na atualidade, os benefícios direcionados aos segurados são: aposentadoria por incapacidade permanente, aposentadoria programada, aposentadoria por idade do trabalhador rural, aposentadoria especial, auxílio por incapacidade temporária, salário-família, salário-maternidade e auxílio-acidente. Aos dependentes são ofertados os benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão.

Por sua vez, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são direcionados aos servidores públicos e militares, conforme estabelece o art. 40 da CRFB/1988. Entretanto, é imperioso registrar que cada ente federado deve criar, através de uma lei, o RPPS destinado aos seus servidores, desde que observado o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

Custódio (2016) esclarece que a compreensão do direito à previdência social surge das contingências sociais previstas na Constituição Federal de 1988 como autorizadas da proteção estatal prestacional.

Os direitos sociais atuam como escudo contra possíveis abusos do Estado. A efetivação desses direitos proporciona uma forma de contenção aos abusos de índole econômica. Tal circunstância demonstra quando a segurança contra as contingências sociais é tratada como bens de consumo (Feitosa; Araújo, 2021).

Os direitos relacionados à seguridade social podem ser identificados como aqueles que permitem o exercício dos outros direitos. Essa constatação justifica a sua relevância e imperiosa necessidade de garantia como mecanismo efetivador da dignidade da pessoa humana (Feitosa; Araújo, 2021).

6 AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA PARENTAL

É perfeitamente perceptível o conflito existente entre o “mundo do trabalho” e o “mundo da cultura”. O crescimento da participação de ambos os cônjuges no mercado de trabalho tem promovido o desafio das demandas da atividade profissional em concomitância com as responsabilidades familiares (Marques, 2015).

Lourenço e Vilela (2017), citando Greenhaus e Beutell (1985), reforçam a possibilidade de exercício conjunto das atividades concernentes ao trabalho e à família.

Sabe-se que é forçoso, para as empresas, suportar situações constantes de ausência de funcionários por razões de assistência ao familiar enfermo. Noutra perspectiva, é justificável a necessidade do trabalhador acompanhar seu parente em momentos de extrema vulnerabilidade causada por uma doença grave.

Nota-se a relevância de licenças especializadas, tais como: licença de falecimento, licença de maternidade remunerada, licença paternidade e licença paga para cuidar de familiares doentes. Trata-se de possibilidades legais de afastamento das atividades laborativas com o intuito de atender a encargos familiares (Lourenço; Vilela, 2017).

Dessa forma, a família não pode ser responsabilizada por problemas sociais que

só podem ser solucionados pela esfera pública. Quando o Estado se omite, nasce uma desarmonização entre o mundo do trabalho e da cultura. Mostra-se, assim, a urgência na evolução da legislação trabalhista e previdenciária no que diz respeito à proteção parental e à conciliação entre o labor e a família (Marques, 2015).

A jurista expõe que:

A proteção parental é um direito social, que tem por objetivo, principalmente, proteger o trabalhador(a) e sua família (no seu conceito mais amplo), para que ele(a) possa, com tranquilidade, conciliar a vida do trabalho com a vida familiar, podendo desta forma, cumprir suas responsabilidades familiares, valorizando a família e protegendo assim, a dignidade da pessoa humana. É necessário ressaltar que o direito social é, antes de tudo, um direito humano, portanto, universal e indivisível, e que tem como valor fundamental, a dignidade da pessoa humana. Esta, por sua vez, é princípio essencial que fundamenta o ordenamento jurídico, estando expressa no inc. III, do art. 1º da Constituição Federal, diretamente ligada aos exercícios dos direitos fundamentais. (Marques, 2015, p. 99)

A proteção parental visa garantir a igualdade no núcleo familiar, possibilitando uma divisão mais justa das tarefas domésticas e nas atividades “públicas”, ou melhor dizendo, mercado de trabalho. (Gomes; Dias; Barroso, 2022)

No Brasil, a proteção parental já é efetivada pelas licenças maternidade e paternidade, mas ainda inexistente a regulamentação da licença parental para os trabalhadores celetistas, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A Lei nº 8.112/90 - que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais - estabelece, em seu art. 83, a licença por motivo de doença em pessoa da família. De igual modo, essa proteção também já existe em outros Regimes Próprios de Previdência Social direcionados a servidores públicos estaduais e municipais.

Nessa esteira, os trabalhadores celetistas não possuem uma satisfatória proteção quanto às responsabilidades familiares.

A licença parental é um direito que permite, ao segurado, uma pausa momentânea das suas atividades laborativas, sem interrupção do recebimento de sua remuneração, para acompanhar o filho ou filha, o pai ou mãe, cônjuge ou companheiro, padrasto, madrasta e enteado, ou dependentes que vivam às suas expensas (Nunes, 2021).

A referida autora aponta:

O que se observa é uma incoerência, pois enquanto não há previsão legal para este tipo de situação, o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069) (Brasil, 1990a) dispõe que é dever do tutor, pai, mãe ou responsável dar assistência aos filhos e, ainda que, os estabelecimentos de atendimento à saúde deverão proporcionar condições para a permanência em tempo integral de um dos pais ou responsável, nos casos de internação de criança ou adolescente. Nota-se que o empregado fica em um fogo cruzado, pois de um lado tem o dever, a obrigação de cuidar do filho, porém, por outro lado, não encontra respaldo legal para arcar com

sua responsabilidade, podendo perder o emprego e ficar sem fonte de renda para manter a si e a sua família (Nunes, 2021, p. 143).

Percebe-se, mais uma vez, uma afronta ao princípio da isonomia. Alguns trabalhadores recebem a proteção parental efetiva nos casos de parentes enfermos e outros simplesmente não recebem. Inexistem normas legais e convencionais destinadas a garantir tal direito a todos os obreiros.

O melhor caminho seria o Estado, mediante a Seguridade Social, arcar com a responsabilidade dos proventos como uma espécie de benefício previdenciário, pois a própria Previdência Social é destinada a proteger os seus beneficiários nas situações de contingências sociais (Nunes, 2021).

A Previdência Social tem por escopo a efetivação da dignidade da pessoa humana, bem como garantir os meios indispensáveis de manutenção de seus segurados diante de encargos familiares. Todavia, a proteção desses encargos ainda é frágil e necessita ser complementada com urgência (Costa; Nunes, 2016).

As necessárias ações estatais precisam de políticas públicas que possibilitem o afastamento temporário das atividades laborativas sem o risco de perda dos recursos financeiros necessários ao sustento familiar.

A criação de políticas públicas de Seguridade Social para efetivação dos direitos humanos, a partir de uma análise teórico-metodológica da proteção integral à família e à criança, deve ser alvo de um estudo mais aprofundado (Severo; Gorczewski, 2020).

Por esta razão, o auxílio por incapacidade temporária parental assume o condão de permitir a assistência do segurado ao seu parente que se encontra num quadro clínico de gravidade comprovada, combinada com o recebimento de um benefício previdenciário.

O auxílio por incapacidade temporária parental é um instituto de proteção familiar de natureza previdenciária que tem sido defendido de forma crescente na doutrina com progressivo reconhecimento em decisões judiciais, não obstante a inexistência de dispositivo legal que o inclua no elenco de benefícios previdenciários oferecidos no RGPS (Ajouz, 2016). Severo e Gorczewski enfatizam que:

A razão de ser do nome “Auxílio-Doença Parental” é em função de se tratar de um auxílio para o familiar e não ao doente propriamente dito, ou seja, decorre das situações em que o segurado ou a segurada torna-se, temporariamente, incapaz para realizar as atividades laborativas em razão da enfermidade de um membro familiar, seja este, mãe, pai, cônjuge, filho ou afins que a lei determinar.

Atualmente, os benefícios garantidos aos segurados da Previdência Social, ainda que consideráveis, carecem de ampliação da proteção frente a certas necessidades urgentes e recorrentes que a população enfrenta, razão pela qual se propõe a ampliação do rol dos benefícios no RGPS (Severo; Gorczewski, 2020, p. 112).

É cediço que doenças graves trazem sérios transtornos e sofrimentos não apenas ao paciente, mas para toda a família. Em virtude da enfermidade do parente, o segurado precisa faltar ao trabalho, contudo, essa realidade não gera a obrigação do empregador

manter o pagamento dos dias não trabalhados. Sendo assim, a cobertura securitária desse risco social supriria a remuneração (Ajouz, 2016).

O que se pretende com o auxílio por incapacidade temporária parental não é a criação de um novo benefício, mas a ampliação do auxílio por incapacidade temporária já existente para alcançar o segurado que possui um parente com doença grave, com fulcro nos princípios constitucionais da dignidade do trabalhador, da proteção à família, da igualdade e da solidariedade (Marques, 2015).

A Lei nº 8.213/91, que institui o Plano de Benefícios da Previdência Social reconhece o auxílio-doença, denominado atualmente como auxílio por incapacidade temporária por conta da Reforma Previdenciária. Esse benefício tem, como fato gerador, a incapacidade para o trabalho por mais de 15 (quinze) dias consecutivos.

O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, demonstrou que o legislador não explicitou o tipo de incapacidade laborativa, nem tampouco restringiu essa incapacidade ao corpo físico ou psíquico do segurado (Beirigo; Dias Filho, 2019).

É possível compreender que a incapacidade laborativa pode advir de razões externas ao corpo do segurado. São inúmeros os casos de pais que necessitam faltar o trabalho para acompanhar seus filhos em tratamentos médicos e isso promove uma ruptura do equilíbrio financeiro no grupo familiar.

Nunes (2021) sustenta que o auxílio por incapacidade temporária deve ser criado para viabilizar o desenvolvimento humano integral, com o propósito de permitir a ausência do segurado ao trabalho para acompanhar parente próximo gravemente doente, sem prejuízo de sua remuneração. Há uma urgente necessidade de cobertura desse risco social que tem alcançado diversas famílias.

A impossibilidade do desfrute dessa licença remunerada de caráter provisório é inconcebível com a noção de direitos humanos. Essa licença representa garantia à liberdade, à vida e ao convívio social (Gouveia, 2018).

Todavia, a prestação pecuniária em discussão ainda não foi instituída, mesmo encontrando-se abstratamente previsto o dever da Previdência Social de assegurar meios indispensáveis à manutenção de seus segurados em razão dos encargos familiares (Brasil, 1991).

Severo e Gorczewski acrescentam que:

A viabilidade jurídica para a criação do benefício encontra respaldo nos preceitos básicos assegurados constitucionalmente aos cidadãos, dentre eles, a dignidade da pessoa humana, a proteção à família e a promoção da justiça social, além da proteção especial às crianças e idosos. Imagina-se uma mãe que precisa deixar o emprego para cuidar de um filho com câncer. Ou uma filha, que precisa deixar suas atividades laborativas para cuidar da sua mãe em estado grave de saúde. Ambas estarão vivenciando o estado crítico da saúde de um ente querido, além da redução drástica do capital financeiro essencial nesses casos (Severo; Gorczewski, 2020, p. 113).

Não há como negar a desestabilização familiar diante de uma grave enfermidade. Em caso de câncer, além do abalo psicológico causado pela instabilidade emocional, é extremamente necessário o acompanhamento dos parentes durante o tratamento (Costa; Nunes, 2016).

Para Beirigo e Dias Filho, o auxílio por incapacidade temporária parental “significa proteger, sob a égide do Direito Previdenciário, o segurado que necessita suspender o seu trabalho para cuidar e prover um mínimo de dignidade a um terceiro, ente familiar” (2019, p. 130).

O benefício discutido no presente trabalho propõe a tutela dos segurados cuja incapacidade laboral não é proveniente de doença própria, mas sim de patologia que atinge seus familiares (Semensato, 2016).

Gouveia elucida:

[...] a incapacidade para o trabalho não precisa se dar em razão de problemas físicos/mentais, pode se dar através também de problemas psíquicos, pois a doença no ente querido provoca uma incapacidade ricochete no segurado; embora a patologia coadunadora não ocorra nele, esta provoca naquele um estado de incapacidade por elemento externo, tornando-o absolutamente incapaz de conseguir desempenhar atividade que lhe garantia subsistência (Gouveia, 2014, p 111).

O auxílio por incapacidade temporária parental busca atender aos anseios sociais diante da sua relevância para a garantia do bem-estar familiar e social.

É importante sinalizar que a legislação trabalhista não aborda tal matéria. Com isso, as ausências do trabalhador para acompanhar um filho, que está submetido a um tratamento médico intensivo sob a motivação de uma doença grave, podem gerar descontos salariais que gerarão prejuízos no orçamento familiar. A necessidade dos afastamentos pode se intensificar, causando até o abandono do emprego (Severo, 2020).

A Carta Magna incluiu a cobertura da incapacidade temporária como um dos “riscos sociais”, conforme prevê o art. 201, inciso I, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019: “I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada” (Brasil, 1988).

Contudo, a inexistência de previsão legal para o auxílio por incapacidade temporária parental facilita para o empregador o caminho da rescisão do contrato de trabalho por justa causa, em observância ao art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Desse modo, a estrutura da família, tão prestigiada na legislação constitucional, acaba dessastida. A ampliação da proteção à família, que desde os primórdios representa a base da sociedade, é expressamente amparada pela Constituição Federal que determina, em seu artigo 226 (Severo, 2020).

A referida autora expõe que:

A ampliação da proteção social, via políticas públicas de Seguridade Social representa uma forma de concretização desta proteção especial às crianças e aos idosos, em situações que estes encontram-se acometidos de enfermidades que os tiram, ainda que temporariamente, do seio

da sociedade, em uma internação hospitalar, por exemplo. Em situações como esta, mais do que direito ao familiar, é direito absoluto da criança o acompanhamento de um ente familiar (Severo, 2020, p. 84).

Esse benefício é apresentado como uma saída judicial para a falta de licença parental, uma vez que a inexistência de previsão legal afasta a concessão na via administrativa.

A via judicial ainda continua sendo a única alternativa para efetivação da justiça nas situações apontadas. Entretanto, atuações legalistas de magistrados apontam para a necessidade de expansão da interpretação judicial, com o escopo de assegurar aquilo que o Direito se propõe a tutelar. A mera literalidade da lei não tem se mostrado eficiente para prever a realidade social (Semensato, 2016).

Sob esse prisma, a universalidade da cobertura, prevista no art. 194 da Constituição Federal, como objetivo basilar das políticas públicas securitárias não pode ficar a mercê de norma infraconstitucional que protege de maneira ineficiente o direito fundamental de subsistência em situações adversas (Drescher, 2018).

O que se espera do Poder Judiciário é a constatação da relevância do exercício da magistratura na solução dos problemas sociais, mediante processos de reflexão constitucional do ordenamento jurídico, com o intuito de efetivar os princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Não se pode olvidar que é impossível ao Poder Legislativo prever todas as situações da realidade fática. Logo, incumbe ao Poder Judiciário julgar o caso valendo-se dos meios de colmatação da norma jurídica, tais como os princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, entre outros, os quais poderão auxiliá-lo nessa tarefa imprescindível à justiça social (Nunes, 2021).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade contemporânea apresenta anseios que ainda carecem de regulamentação legal. A Carta Magna de 1988 inaugurou um novo marco no direito pátrio, fornecendo atenção especial aos direitos sociais.

Nesse cenário, a Seguridade Social possui como finalidade básica o respeito à dignidade da pessoa humana, ao bem-estar e à justiça social, garantidos por meio de ações da sociedade e do Estado com o fito de garantir o mínimo existencial.

No entanto, o afastamento dos encargos familiares em decorrência das atividades laborais pode causar sérios prejuízos familiares, principalmente quando existe um parente que se encontra em situação de vulnerabilidade provocada por doença grave ou acidente. Com esse escopo, medidas devem ser tomadas para alcance do desenvolvimento social, salvaguardando a dignidade da pessoa humana.

Para essa circunstância do segurado, o legislador não se atentou, deixando esse risco social desprotegido. Diante disso, a doutrina e o Poder Judiciário construíram a figura do Auxílio por Incapacidade Temporária Parental.

A proteção da família, como base da sociedade, tornou-se um grande argumento favorável para a concessão do Auxílio por Incapacidade Temporária Parental, além dos valores da justiça social e da dignidade da pessoa humana. Não se mostra plausível

impedir o segurado de cuidar e acompanhar o seu parente gravemente doente em razão de questões financeiras e atuariais.

O objetivo central da presente pesquisa se firmou na análise do princípio da igualdade como fundamento para a concessão do auxílio por incapacidade temporária parental no regime geral da previdência social a partir da licença por motivo de doença em pessoa da família.

Esse trabalho concluiu que a efetivação depende de ações afirmativas. O Poder Público deve buscar a manutenção de instrumentos já instituídos na sociedade e que atuam de forma ampla no fortalecimento dos direitos sociais e na busca pela redução da desigualdade, como é o caso da manutenção da Seguridade Social instituída pelo constituinte originário.

Ante o exposto, depreende-se que é viável a implementação do auxílio por incapacidade temporária parental no rol de benefícios previdenciários a serem fornecidos pela Previdência Social. Conclui-se pela possibilidade de sua concessão e pela necessidade de sua regulamentação.

A mera fundamentação dos Magistrados na ausência de previsão legal, para indeferimento da prestação previdenciária, é ineficiente em comparação com a base legal que permite a sua concessão, como é o caso do princípio da igualdade. Esta pesquisa permitiu concluir que não se trata de um benefício inexistente, pelo contrário, já é previsto na legislação dos servidores públicos estaduais e federais desde o século passado.

Mostra-se urgente a assunção da responsabilidade perante o risco social apontado nesta pesquisa pelos três setores incumbidos pela Constituição Federal. O Estado, ao reconhecer que tal risco social constitui um problema público, deve, de forma célere, instituir o benefício de auxílio por incapacidade temporária parental, com vistas à proteção dos cuidadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AJOUZ, Igor. **O Auxílio-Doença Parental à Luz do Regime Constitucional da Previdência Social**. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, 5., 2016, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedi/article/view/3437>. Acesso em: 11 jul. 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BEIRIGO, Giovani Riboli; DIAS FILHO, João Alves. Auxílio-doença parental no regime geral da previdência social. **Revista Jurídica da UniFil**, [S. l.], v. 13, n. 13, p. 125-136, jul. 2019. ISSN 2674-7251. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/1107>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 maio 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1998 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, Fernanda Dornelas; RIBEIRO, Bruno Valente. Auxílio por incapacidade temporária parental e a necessidade de ampliação da proteção social. **Revista das Faculdades Integradas Vianna Sapiens**, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/846/434>. Acesso em: 27 jun. 2025.

COSTA, Marli Moraes da; NUNES, Josiane Borghetti Antonelo. **Auxílio-doença parental**: viabilidade e necessidade de sua criação com o fito de garantir a dignidade da pessoa humana, o bem-estar e justiça social. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/15852/3749>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2015.

CUSTÓDIO, Fernando Henrique Corrêa. **Uma Nova Análise Sobre os Benefícios por Incapacidade: Ênfase na sua Efetividade como Direito Humano Fundamental Social**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Pinto Martins. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-04082016-113314/publico/FernandoHenriqueCorreaCustodioumanovaanaliseparcial.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2025.

DRESCHER, Janize. Auxílio-doença parental sob o enfoque dos princípios da isonomia e da vedação social ineficiente. **Revista Brasileira de Direito Social**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revista.ibds.com.br/index.php/rbds/article/view/65>. Acesso em: 14 jul. 2025.

ENGELKE, Claudio Ruiz. **A Necessidade de Inter-Relação entre Saúde, Previdência e Assistência Social no Contexto da Seguridade Social**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social) — Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2019. Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa. Disponível em: <https://repositorio.furg.br/handle/1/10037>. Acesso em: 25 jul. 2025.

FEITOSA, Denise Bzyl; ARAÚJO, Maria Lírida Calou de. A relevância do direito à seguridade social na manutenção do regime democrático. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 837-856, set./dez. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/BrjmQCx8PDzbnkdhmbV7Np/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

GOUVEIA, Carlos Alberto Vieira da; BIANCHETTI, Priscila Maria Azevedo. Auxílio-doença parental: proteção a proeminente risco social. **Lex Magister**. Disponível em: http://www.lex.com.br/doutrina_27402746_AUXILIO_DOENCA_PARENTAL_PROTECAO_A_PROEMINENTE_RISCO_SOCIAL.aspx. Acesso em: 11 jul. 2025.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social como Direito Fundamental**. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/sjmg/article/download/129/112>. Acesso em: 03 jul. 2025.

MARQUES, Deisi Machini. **A Proteção Parental no Direito do Trabalho à Luz da Ética e da Proteção da Dignidade Integral da Pessoa Humana**. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015. Orientador: Prof. Dr. David Sánchez Rubio. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/138543>. Acesso em: 14 jul. 2025.

PASSOS, Rachel Gouveia. **Trabalhadoras do care na saúde mental: contribuições marxianas para a profissionalização do cuidado feminino**. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Orientadora: Profa. Dra. Maria Lúcia da Silva Barroco. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/19193>. Acesso em: 21 jul. 2025.

RODRIGUES, Edgar Denner. A Previdência Social à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais: um direito da personalidade. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, 2015. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/452>. Acesso em: 03 jul. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, ano I, 2001. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5307223/mod_resource/content/1/OS_DIREITOS_FUNDAMENTAIS_SOCIAIS_NA_CONSTITUICAO_DE_1988.pdf. Acesso em: 03 jul. 2025.

SEMENSATO, Marcella da Silva. **A Necessidade do Instituto do Auxílio-Doença Parental para os Segurados da Previdência Social**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/25490>. Acesso em: 09 jul. 2025.

SEVERO, Priscilla Paola. **O Princípio da Igualdade como Fundamento para a Regulamentação do Auxílio-Doença Parental no Regime Geral da Previdência Social**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2020. Orientador: Prof. Dr. Clovis Gorczewski. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/3095>. Acesso em: 03 jul. 2025.

VILELA, Nágila Giovanna Silva; LOURENÇO, Mariane Lemos. Conflito trabalho-família, políticas de apoio à família e gênero: um panorama do atual cenário de estudos. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, v. 11, n. 6, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/AT/article/view/12498>. Acesso em: 21 jul. 2025.

Histórico

Recebido em: 04 ago. 2025. **Aprovado em:** 08 abr. 2026. **Publicado em:** 08 jun. 2026.

[direito previdenciário digital]

A EXCLUSÃO DIGITAL COMO OBSTÁCULO AO DIREITO PREVIDENCIÁRIO: UMA LEITURA A PARTIR DA EQUIDADE

Miguel Horvath Júnior¹
Evelin de Lima Oliveira Lessa²

Resumo

A informatização dos serviços previdenciários no Brasil, especialmente com o uso de plataformas como o Meu INSS, tem sido apresentada como avanço na administração pública, promovendo agilidade, economia e eficiência. No entanto, essa transformação ocorre em um contexto de profundas desigualdades sociais e digitais. O presente artigo analisa, sob a ótica do princípio da equidade, como a exclusão digital compromete o acesso efetivo aos direitos previdenciários e assistenciais, especialmente entre os grupos mais vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência, mulheres negras e trabalhadores informais. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e análise normativa, e sustenta que a modernização tecnológica, quando não acompanhada de políticas públicas inclusivas, pode reforçar desigualdades, transformando o progresso digital em barreira de acesso aos direitos fundamentais. Defende-se que a equidade deve orientar a construção de soluções que aliem inovação tecnológica à universalidade da proteção social, garantindo o direito de todos à seguridade social.

Palavras-chave: exclusão digital; direito previdenciário; equidade; seguridade social; acesso à justiça; tecnologia e vulnerabilidade social.

DIGITAL EXCLUSION AS AN OBSTACLE TO SOCIAL SECURITY RIGHTS: AN EQUITY-BASED APPROACH

Abstract

The digitalization of Brazil's social security services, particularly through platforms such as Meu INSS, has been promoted as a step toward modernization, agility, and cost-efficiency in public administration. However, this transformation takes place amid deep social and digital inequalities. This article examines, from the perspective of the principle of equity, how digital exclusion impairs the effective access to social

¹ Livre Docente em Direito Previdenciário, Doutor em Direito das Relações Sociais e Mestre em Direito Previdenciário, todos pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), Especialista em Direito Processual Civil pela UniFMU; Membro da AGU (Procurador Federal); Membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social, ocupando a cadeira 25; Professor da PUC-SP; Autor de obras jurídicas. E-mail: miguelhorvathjr@uol.com.br; <https://orcid.org/0000-0001-6827-7135>; <http://lattes.cnpq.br/3504966580296870>

² Mestranda em Direito Previdenciário pela PUC SP. Pós-graduada em Direito Previdenciário pela Universidade Cândido Mendes, MBA em Direito Previdenciário e do Trabalho pela Faculdade Legale. Bacharel em Direito pela Universidade Iguazu. Advogada. Email: contato@evelinlessa.com.br; <https://orcid.org/0009-0000-4957-8012>; <https://lattes.cnpq.br/2330428877259437>

security and welfare rights, especially among vulnerable groups such as the elderly, people with disabilities, Black women, and informal workers. The study adopts a qualitative approach, based on bibliographic review and legal analysis, and argues that technological advancement, when not accompanied by inclusive public policies, can deepen existing inequalities, turning digital modernization into a barrier to fundamental rights. It advocates that equity must guide the design of solutions that reconcile technological innovation with the universalization of social protection, ensuring that social security rights are accessible to all.

Keywords: digital exclusion; social security Law; equity; social protection; Access to Justice; Technology and Social Vulnerability.

1 INTRODUÇÃO

A transformação digital na Administração Pública, especialmente no âmbito da Seguridade Social, é em geral apontada como um avanço rumo à modernização, celeridade e redução dos custos operacionais. Com a implantação de plataformas como o Meu INSS, INSS Digital e a ampliação dos atendimentos remotos, o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais passou a depender fortemente do uso de recursos tecnológicos e de conhecimento digital suficiente para operá-los.

Porém, a informatização dos serviços, sobretudo do atendimento, da seguridade social, não está ocorrendo em um contexto de igualdade social. Ao mesmo tempo que a indústria caminha a passos largos na revolução 4.0, a sociedade brasileira ainda enfrenta altos índices de desigualdade, que se interseccionam e se refletem na dificuldade de acesso à internet e aos equipamentos de tecnologia, principalmente entre idosos, pessoas com deficiência, trabalhadores rurais, mulheres negras e pessoas com baixo grau de escolaridade. Nesse cenário, a exclusão digital se revela como um obstáculo real à efetivação de direitos sociais, principalmente para os mais vulneráveis.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar como a exclusão digital interfere no acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais, objeto de estudo do direito previdenciário, à luz do princípio da equidade. Partindo da hipótese de que a informatização, é inevitável, mas, se feita desacompanhada de políticas públicas de inclusão, pode acentuar desigualdades, se tornando uma barreira no acesso a seguridade social e a efetivação dos direitos sociais.

A metodologia adotada é qualitativa, com base em revisão bibliográfica, análise normativa e de dados.

O presente estudo, se justifica na necessidade de refletir criticamente sobre os limites da informatização dos serviços da seguridade social, de forma que se garanta o avanço tecnológico, mas também a universalidade da cobertura e do atendimento, respeitada a equidade. O objetivo é demonstrar que o princípio da equidade deve nortear o processo de informatização e pautar a construção de políticas que garantam o acesso universal, aos direitos previdenciários na era digital.

2 A TECNOLOGIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA

Nas últimas décadas, o Brasil tem buscado aproximar a administração pública dos avanços tecnológicos, seguindo uma lógica de eficiência que se consolidou com a Reforma Administrativa de 1998. A inclusão do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal inaugura uma era de racionalização de procedimentos e de aproximação da gestão pública a modelos automatizados. Essa diretriz encontrou reverberou nas políticas da Previdência Social, que passaram por um processo acelerado de digitalização a partir da segunda metade da década de 2010.

O marco mais visível dessa transformação é o lançamento da plataforma chamada Meu INSS, em 2017. Inicialmente voltada a serviços simples, como consulta de extratos e simulações de aposentadoria, a ferramenta foi rapidamente ampliada. Com o tempo, passou também a englobar praticamente todas as etapas do requerimento de benefícios previdenciários e assistenciais. A pandemia de COVID-19, ao exigir isolamento social e fechamento das agências físicas, acelerou ainda mais esse processo. Em nome da continuidade dos serviços e da segurança sanitária, protocolos e análises foram convertidos em trâmites digitais, inclusive com a implementação de sistemas como o Atestmed, voltado à análise documental de benefícios por incapacidade.

Do ponto de vista institucional, essa virada digital é frequentemente celebrada. O INSS e o Governo Federal destacam as vantagens da informatização com ênfase na economia de recursos, na celeridade e na redução de filas. De fato, a automação trouxe benefícios: requerimentos passaram a ser feitos diretamente pelo cidadão, a qualquer hora, sem depender de atendimento presencial. Mas essa perspectiva, embora tecnicamente verdadeira, não esgota o debate, porque a eficiência que ignora a universalidade não é eficiente.

Wagner Balera (2001, p. 40), ao refletir sobre os princípios da seguridade social, adverte que “a universalidade do atendimento e a seletividade na prestação dos benefícios compõem o eixo essencial da justiça distributiva”. Essa afirmação remete ao dever constitucional do Estado de atingir todos os que necessitam da proteção social, sem criar filtros ou obstáculos que, na prática, excluam parte da população.

No entanto, o que se observa é que o modelo digital, ainda que promova agilidade, demanda um grau de letramento digital e acesso tecnológico que muitos brasileiros simplesmente não têm. O paradoxo da eficiência aparece justamente aí: quanto mais a tecnologia avança, maior é a exigência de autonomia do cidadão, e, com isso, mais evidente se torna a exclusão dos que não dominam esse ambiente. Como bem observa Bobbio (2004, p. 25), “o problema crucial do nosso tempo não é mais o de proclamar novos direitos, mas o de tornar efetivos os já proclamados”.

Esse descompasso entre o direito formal e o direito vivido é o que Miguel Reale (1999, p. 53) chamaria de crise do valor jurídico, na medida em que “a norma, para ter vigência autêntica, deve corresponder a uma necessidade real da vida, e não apenas a uma abstração técnica”. Assim, não basta que a digitalização exista e funcione para alguns. É preciso que funcione para todos, sobretudo para quem mais precisa.

Pierre Lévy (1999) também alerta para os limites da tecnologia como promessa universal. Para ele, a cibercultura possui um potencial emancipador, mas que “só se realiza se forem criadas condições concretas de acesso, apropriação e uso autônomo

das ferramentas digitais”. O Estado brasileiro, ao optar pela digitalização como regra, tem o dever de garantir essas condições.

A Organização Internacional do Trabalho (2025), em relatório recente, destacou que a digitalização no setor público pode agravar desigualdades sociais se não for acompanhada de políticas inclusivas. Segundo o documento, “a implementação tecnológica deve ser pensada com foco nas populações mais vulneráveis, de modo a evitar o apagamento das suas necessidades no desenho dos sistemas automatizados”.

Essas observações não negam os avanços obtidos. Pelo contrário, reconhecem que a tecnologia pode ser uma aliada na democratização do acesso aos direitos, desde que ela não se torne um novo obstáculo, disfarçado de modernização. Na prática, há uma diferença significativa entre ter um serviço disponível online e ter condições de acessá-lo com segurança e autonomia.

Como bem lembra Giddens (1991, p. 35), a modernidade desencaixa as relações sociais dos contextos tradicionais e reestrutura a vida cotidiana com base em sistemas abstratos. No caso do INSS, isso significa que a presença física do Estado foi substituída por interfaces digitais, sistemas que, por vezes, falam uma língua que o cidadão comum não entende, e exigem respostas que ele não tem condições de oferecer.

Diante disso, é legítimo perguntar: a informatização da Previdência vem cumprindo sua promessa de ampliar o acesso, ou está apenas transferindo a responsabilidade para o cidadão, sem considerar sua realidade? Essa pergunta, longe de ser técnica, é política. E precisa estar no centro das discussões sobre os rumos da seguridade social brasileira

2 A EXCLUSÃO DIGITAL COMO FENÔMENO SOCIAL E JURÍDICO

A promessa de um mundo mais conectado, mais simples e mais eficiente por meio das tecnologias digitais contrasta de forma intensa com a realidade de milhões de brasileiros. Em um país marcado por desigualdades estruturais, o acesso à internet, aos dispositivos eletrônicos e, sobretudo, à alfabetização digital não se distribui de forma homogênea. Ao contrário, segue o mesmo padrão de exclusão que marca outras esferas da vida social, como o acesso à saúde, à educação e à própria justiça.

A exclusão digital, nesse contexto, não se resume à falta de acesso técnico ou à ausência de um celular com internet. Trata-se de um fenômeno multifacetado que envolve fatores econômicos, sociais, educacionais e culturais. Como lembra Ulrich Beck (2011), vivemos uma sociedade de risco em que os processos de modernização criam, ao mesmo tempo, promessas de avanço e novas formas de vulnerabilidade. Para o autor, os riscos modernos são “produzidos socialmente” e muitas vezes invisibilizam os mais pobres, ao deslocar o foco da responsabilidade para o indivíduo, mesmo diante de estruturas que ele não controla.

Essa lógica está presente quando o Estado pressupõe que todos os cidadãos podem e sabem operar sistemas digitais, sem considerar o contexto real de seus segurados. Anthony Giddens observa que a modernidade é marcada por sistemas abstratos que deslocam as relações sociais de seus contextos tradicionais. Isso significa que o acesso ao direito passa a depender da mediação de interfaces tecnológicas, muitas vezes inacessíveis para grande parte da população. Como o próprio autor adverte, “a confiança nos sistemas abstratos substitui a confiança nos relacionamentos face a face”.

Wagner Balera (2001) reconhece que a seguridade social deve ser pautada pela seletividade e pela redistribuição, assegurando proteção reforçada justamente aos mais frágeis. Para ele, a dignidade da pessoa humana se realiza por meio do acesso efetivo aos direitos sociais, e esse acesso não pode depender de uma estrutura que o próprio Estado não garante universalmente. A informatização, quando não acompanhada de políticas públicas compensatórias, corre o risco de contrariar os próprios fundamentos da seguridade.

Pierre Lévy (1999) também adverte para os limites da promessa tecnológica quando esta não vem acompanhada de inclusão. Em suas palavras, “a cibercultura não se instala sobre um terreno neutro”, pois o acesso ao saber e às redes digitais é profundamente determinado pelas estruturas sociais e econômicas. “Os excluídos digitais não são apenas os que não têm computador, mas os que não conseguem dialogar com o novo espaço simbólico da internet”, afirma o autor.

A esse diagnóstico soma-se o alerta feito por Melchiori (2019), ao apontar que o acesso à internet não deve ser confundido com inclusão digital. A autora demonstra que possuir um dispositivo com conexão não implica, necessariamente, o domínio das ferramentas e linguagens exigidas pelos sistemas digitais, sobretudo no que se refere à burocracia pública informatizada.

Durante a pandemia de COVID-19, essa realidade ficou ainda mais evidente. Segundo Mesquita (2024), a suspensão dos atendimentos presenciais e a migração abrupta para o meio digital provocaram o cancelamento e indeferimento de milhares de benefícios assistenciais, não por ausência de direito, mas por inviabilidade de acesso.

Nesse mesmo sentido, Migueli (2024) analisa criticamente os obstáculos enfrentados por pessoas em situação de vulnerabilidade social no acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), enfatizando que a burocratização digitalizada reforça estigmas e amplia desigualdades preexistentes.

Paiva e Pinheiro (2024) também alertam para o risco de a informatização dos serviços públicos gerar novas formas de exclusão, especialmente quando aplicada de forma linear e descontextualizada. Para os autores, o discurso da eficiência digital não pode se sobrepor ao dever estatal de garantir acesso real aos direitos sociais, sob pena de o progresso tecnológico se converter em instrumento de negação sutil de direitos fundamentais.

Por sua vez, Santos (2018) enfatiza que o direito da seguridade social deve assegurar acessibilidade substantiva, isto é, não basta a existência formal dos canais, é preciso que os beneficiários consigam compreendê-los, acessá-los e utilizá-los sem barreiras tecnológicas ou cognitivas.

Nesse sentido, a exclusão digital deixa de ser apenas um problema técnico e passa a configurar uma barreira jurídica ao exercício de direitos fundamentais, como o acesso à Previdência Social. Se a Constituição garante a universalidade do atendimento, como interpretar a negação indireta de acesso aos serviços por meio de obstáculos digitais?

O artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Contudo, quando o acesso ao INSS exige habilidades e instrumentos que grande parte da população não possui, a própria possibilidade de pleitear direitos é comprometida. Isso fere não apenas

o princípio da dignidade da pessoa humana, mas também o princípio do acesso à justiça e o postulado da isonomia material.

A exclusão digital, portanto, não é apenas uma consequência não intencional da modernização do Estado, ela se torna uma forma de aprofundamento das desigualdades sociais, caso não seja enfrentada de maneira propositiva e com foco na equidade. Como lembrado anteriormente por Bobbio (2004), o maior desafio contemporâneo não está em proclamar novos direitos, mas em torná-los efetivos para todos, especialmente para os que mais precisam.

3 A EQUIDADE COMO PARÂMETRO INTERPRETATIVO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

No centro das políticas públicas voltadas à seguridade social está a noção de justiça distributiva. O ordenamento jurídico brasileiro, ao tratar da Previdência e da Assistência Social, não parte de um ponto de vista neutro: reconhece, em seu texto constitucional, que há desigualdades históricas e que o papel do Estado é justamente o de corrigi-las. Nesse cenário, a equidade se apresenta como critério de leitura fundamental para interpretar as ações administrativas, inclusive aquelas relacionadas à digitalização dos serviços.

Diferentemente da igualdade formal, a equidade diz respeito à igualdade na medida da desigualdade, ou seja, ao tratamento específico que visa compensar desníveis materiais e históricos. Segundo Miguel Reale, a equidade é “a justiça do caso concreto”, sendo “uma correção da rigidez da norma em nome de um valor superior de justiça” (Reale, 1999, p. 101). Nesse sentido, ela atua como uma ponte entre norma e realidade, operando o direito com sensibilidade social.

Wagner Balera também concebe a equidade como fundamento da seguridade social. Para ele, o sistema não pode ser cego às diferenças de condição socioeconômica, devendo, ao contrário, “atender mais quem tem menos, proteger mais quem está desprotegido” (Balera, 2001, p. 41). Trata-se, portanto, de um critério distributivo que se sobrepõe à lógica formal da igualdade, especialmente em políticas públicas que têm por finalidade a inclusão de sujeitos vulneráveis.

Norberto Bobbio, ao refletir sobre a insuficiência dos direitos meramente proclamados, lembra que a realização da justiça não depende apenas da norma, mas das condições concretas de sua aplicação. Em suas palavras:

O reconhecimento formal dos direitos sociais, sem os meios adequados para torná-los efetivos, constitui uma das mais sérias contradições dos sistemas democráticos contemporâneos. [...] A distância entre os direitos reconhecidos e os direitos efetivamente fruídos torna-se, em muitas ocasiões, abismo intransponível, sobretudo para os mais pobres. (Bobbio, 2004, p. 68).

Essa advertência é especialmente oportuna quando se observa que a informatização dos serviços do INSS não foi acompanhada, na mesma proporção, por políticas de inclusão digital, de capacitação dos usuários ou de manutenção de canais

de atendimento presencial. O resultado é uma tecnologia eficiente para poucos, mas inacessível para muitos, o que revela uma disfunção estrutural incompatível com o princípio da equidade.

Miguel Horvath, ao analisar a policrise à qual a sociedade está submetida, alerta sobre a necessidade de políticas públicas no combate à desigualdade:

A pobreza latente pode ser considerada um desafio importante para as políticas sociais de combate a pobreza, uma vez que essa condição pode levar à exclusão social e agravar as desigualdades econômicas. Por isso é importante que as políticas públicas adotem uma abordagem preventiva, buscando identificar e atender às demandas das populações em situação de vulnerabilidade social. (Horvath Júnior, 2024, p. 104).

Pierre Lévy, em sua obra sobre cibercultura, afirma que “a técnica é socialmente situada” e que “as condições de acesso são sempre desiguais, porque estão ligadas à distribuição do saber, do poder e dos meios materiais” (Lévy, 1999, p. 67). A equidade exige, portanto, medidas compensatórias que permitam a apropriação real da tecnologia pelos excluídos, sob pena de o progresso se tornar apenas uma nova forma de exclusão.

Ulrich Beck (2011, p. 34), ao abordar os riscos modernos, alerta que a sociedade globalizada tende a transferir responsabilidades para o indivíduo, mesmo diante de estruturas complexas que o excedem. A informatização do INSS, ao exigir que o segurado compreenda e opere sozinho sistemas cada vez mais abstratos, materializa esse deslocamento. A equidade, nesse contexto, deve funcionar como um contrapeso à lógica da responsabilização individual, promovendo condições efetivas de acesso.

A Organização Internacional do Trabalho (2025) reforça essa premissa ao afirmar que os processos de digitalização devem ser desenhados com base em critérios de acessibilidade, proporcionalidade e proteção dos grupos historicamente marginalizados. “As inovações digitais devem ser acompanhadas de estratégias de inclusão ativa, sob pena de servirem mais à exclusão do que à proteção”, destaca o relatório recente sobre digitalização e trabalho.

Como lembra Miguel Reale (1999, p. 45), “o direito não pode se descolar da vida, nem dos valores que justificam sua existência. Todo ordenamento que se pretende legítimo deve corresponder às necessidades humanas concretas”. Por isso, ao se interpretar a digitalização da Previdência, a equidade deve ser mais do que um ideal: precisa ser critério vinculante de formulação e avaliação das políticas públicas.

4 CONCLUSÃO

A informatização do INSS é uma realidade irreversível e, em muitos aspectos, representa um avanço significativo. De fato, a digitalização dos serviços previdenciários gerou economia de recursos públicos e possibilitou, especialmente durante a pandemia de COVID-19, a continuidade de políticas de proteção social que seriam inviáveis sem plataformas digitais. O próprio auxílio emergencial, além de benefícios como o seguro-desemprego e o auxílio-incapacidade, puderam ser acessados remotamente graças à existência de um arcabouço mínimo de infraestrutura digital previamente instalado.

Ainda que essa mudança estrutural tenha possibilitado respostas rápidas em um momento crítico, os desafios de celeridade e resolatividade no sistema não foram completamente superados. As chamadas “filas virtuais” mantêm-se em patamares elevados, com milhões de requerimentos em análise, o que indica que a informatização, por si só, não garante maior agilidade. Seria necessário um estudo específico sobre os dados da Previdência Social para confirmar se houve de fato ganho em termos de tempo médio de análise e concessão de benefícios.

Diante disso, é fundamental reconhecer que a informatização precisa caminhar lado a lado com políticas públicas inclusivas e humanizadas. Em longo prazo, isso inclui a inserção da educação digital no currículo das escolas públicas, com aulas de informática e introdução a conceitos básicos sobre direitos previdenciários e planejamento para o futuro. A construção de uma cidadania previdenciária passa, necessariamente, pela alfabetização digital e previdenciária.

No curto prazo, no entanto, medidas mais simples e igualmente essenciais podem ser adotadas. Uma delas é a garantia de atendimento orientado por pessoas nas agências do INSS, a exemplo do que já ocorre em redes bancárias. A presença de profissionais capacitados para auxiliar os segurados em totens de autoatendimento, por exemplo, pode fazer toda a diferença na preservação do direito à informação e no acesso aos benefícios, beneficiando quem não tem acesso a equipamentos de informática, e quem, mesmo tendo acesso, não está apto a utilizá-los. Como bem demonstra a prática cotidiana, muitas vezes, a orientação humana é o que impede que a tecnologia se torne uma barreira.

A transição para o digital não deve excluir, mas sim incluir com equidade. Se o direito previdenciário é uma conquista coletiva, seu acesso precisa estar ao alcance de todos, inclusive daqueles que mais dele necessitam. Afinal, o verdadeiro avanço não está apenas em modernizar os sistemas, mas em garantir que ninguém fique para trás no caminho da modernidade.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Brasília, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 30 maio 2025.



BRASIL. **Lançado o Portal Meu INSS**. Portal eSocial, Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/esocial/pt-br/noticias/previdencia-social/lancado-o-portal-meu-inss>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 jun. 2025.

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

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira da Silva. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social**. 1. ed. São Paulo: IEPREV, 2024.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 1999.

MELCHIORI, Eliane de Oliveira. Acesso à internet e vulnerabilidade social. *In*: RAMOS, Liliane da Silva; ALMEIDA, José Paulo de; MELCHIORI, Eliane de Oliveira. **Informatização e exclusão social: desafios contemporâneos do direito e da tecnologia**. São Paulo: Editora XYZ, 2019. p. 138–139.

MESQUITA, Laura. Cortes e cessação de benefícios assistenciais em tempos de pandemia. **Revista de Direito e Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 145–163, 2024.

MIGUELI, Fernanda. Vulnerabilidade social e acesso ao BPC: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Direito Social**, Belo Horizonte, n. 25, p. 120-130, 2024.

PAIVA, Clara; PINHEIRO, Daniel. **O acesso digital aos direitos sociais e o risco de novas exclusões**. *Revista de Seguridade Social*, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 25–38, 2024.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTOS, André Barreto de. **Direito da seguridade social: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

Histórico

Recebido em: 23 out. 2025. **Aprovado em:** 15 dez. 2026. **Publicado em:** 08 jun. 2026.

[direito previdenciário digital]

PROTEÇÃO E VAZAMENTO DE DADOS NO INSS: UMA ANÁLISE MACRO DA IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Mateus Silva¹José Ricardo Caetano Costa²

Resumo

O presente artigo analisa os desafios relacionados à proteção de dados pessoais no Brasil, com foco nos incidentes de vazamento de informações no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A partir da promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD — Lei nº 13.709/2018), o tema ganhou centralidade no debate jurídico, técnico e social, impondo obrigações de governança, transparência e segurança ao setor público. O estudo revisita o caso do vazamento de dados do INSS em 2022, avalia a atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e discute as consequências jurídicas para o instituto e para os segurados. A análise está fundamentada em literatura científica disponível no Portal de Periódicos da CAPES, contribuindo para o entendimento das implicações constitucionais, administrativas e civis da proteção de dados previdenciários.

Palavras-chave: LGPD; INSS; vazamento de dados; proteção de dados pessoais; ANPD; justiça social.

DATA PROTECTION AND BREACHES AT INSS: A MACRO ANALYSIS OF THE IMPORTANCE OF INFORMATION FOR SOCIAL SECURITY

Abstract

This article analyzes the challenges related to the protection of personal data in Brazil, with a focus on data breach incidents within the National Institute of Social Security (INSS). Since the enactment of the General Data Protection Law (LGPD — Law No. 13,709/2018), the topic has gained prominence in legal, technical, and social debates, imposing governance, transparency, and security obligations on the public sector. The study revisits the INSS data breach case of 2022, assesses the role of the National Data Protection Authority (ANPD), and discusses the legal consequences for the institute and its beneficiaries. The analysis is grounded in scientific literature available through the CAPES Journals Portal, contributing to the understanding of the constitutional, administrative, and civil implications of social security data protection.

Keywords: LGPD; INSS; data breach; personal data protection; ANPD; social justice.

¹ Mestrando em Direito e Justiça Social no Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (PPGDJS) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG); pós-graduando lato-sensu em Direito Societário na Faculdade Legale. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande. E-mail: dasilvamateus@furg.br.

² Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Professor da Faculdade de Direito (FADIR) e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (PPGDJS) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: jrcc.pel@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea vive sob o signo da informação. O Estado brasileiro, cada vez mais digitalizado, coleta, armazena e processa dados pessoais dos cidadãos em larga escala. Nesse contexto, a proteção desses dados passa a ser um dos pilares da confiança institucional. O INSS, responsável pela gestão previdenciária, detém bases de dados altamente sensíveis, cujo vazamento pode causar danos sociais e econômicos de grandes proporções.

O episódio de 2022, em que milhões de registros do INSS foram expostos, trouxe à tona a fragilidade dos sistemas públicos de informação e evidenciou a urgência de políticas robustas de governança de dados. Como afirma Oliveira e Silva (2025), “o incidente envolvendo o INSS revelou não apenas a vulnerabilidade dos sistemas, mas também as deficiências nas respostas institucionais, sobretudo no que tange à comunicação com os titulares” (Oliveira; Silva, 2025, p. 7).

Este artigo tem como objetivo examinar os aspectos jurídicos e sociais do vazamento de dados no INSS, à luz da LGPD, destacando a atuação da ANPD e discutindo as responsabilidades decorrentes do caso.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Para a execução da pesquisa, foram mobilizados recursos materiais, humanos e financeiros adequados às diferentes etapas do projeto. Foi imprescindível o acesso a bases de dados jurídicas e acadêmicas, como o Portal de Periódicos CAPES, LexisNexis, Web of Science e Scopus, que se mostraram fundamentais para a realização da pesquisa bibliográfica com o rigor científico necessário. O acesso a repositórios institucionais de teses, dissertações e periódicos também se mostrou essencial para a revisão de literaturas.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo, voltada à análise dos desafios e perspectivas da implementação da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O estudo se fundamentou em pesquisa bibliográfica e documental, complementada pela análise de casos concretos de vazamentos de dados ocorridos na autarquia em 2022. A escolha dessa metodologia justificou-se pela necessidade de compreender em profundidade o fenômeno estudado, contemplando tanto seus aspectos normativos quanto suas repercussões práticas para a gestão de dados sensíveis no contexto previdenciário.

Segundo Rodrigues e Grubba (2023), a pesquisa qualitativa busca compreender a complexidade dos fenômenos sociais a partir da profundidade das informações coletadas, priorizando a qualidade das percepções e significados atribuídos pelos participantes. Nesse tipo de abordagem, a amostragem tende a ser reduzida, pois o foco não reside na quantificação, mas na interpretação dos dados a partir de categorias, atributos ou modalidades que não podem ser expressos numericamente. Os autores ainda destacam que o número de participantes não é previamente definido, sendo delimitado em função da saturação das informações ao longo da coleta.

A pesquisa bibliográfica contemplou literatura especializada em proteção de dados pessoais, direito previdenciário e segurança da informação, priorizando publicações

posteriores à promulgação da LGPD, em 2018. Foram privilegiadas obras de referência, artigos científicos publicados em periódicos e revistas, bem como teses e dissertações disponíveis no Banco de Teses e Periódicos da CAPES. Essa etapa possibilitou a construção de um referencial teórico consistente, que fundamentou a análise e evidenciou as principais correntes doutrinárias sobre o tema, estabelecendo bases conceituais sólidas para o desenvolvimento da investigação.

A pesquisa documental concentrou-se na análise de fontes primárias, como a legislação pertinente (Lei nº 13.709/2018, Decreto nº 10.046/2019, além de Portarias e Instruções Normativas do INSS relacionadas à proteção de dados).

Esse percurso metodológico viabilizou uma análise ampla e multidimensional do objeto de estudo, contemplando tanto os aspectos jurídico-normativos quanto os elementos técnicos e organizacionais indispensáveis à compreensão dos desafios da proteção de dados no âmbito previdenciário. Os resultados alcançados ofereceram subsídios relevantes para a formulação de propostas de aprimoramento da governança de dados no INSS, bem como para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à proteção de dados sensíveis no sistema previdenciário brasileiro.

3 A LGPD E A PROTEÇÃO DE DADOS NO SETOR PÚBLICO

A promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) representou um marco no ordenamento jurídico brasileiro, inserindo o país em um cenário normativo alinhado às exigências globais de tutela da privacidade e da segurança da informação. Inspirada em legislações internacionais, especialmente no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia (GDPR), a LGPD estabeleceu princípios, direitos e obrigações aplicáveis a todos os agentes de tratamento de dados pessoais — sejam eles privados ou públicos.

No âmbito do setor público, a LGPD assumiu papel ainda mais sensível. Isso porque a administração pública, em especial órgãos como o INSS, é depositária de enormes bases de dados que abarcam informações pessoais, muitas delas classificadas como dados sensíveis (informações biométricas, bancárias, de saúde e de vida laboral dos cidadãos). A potencialidade de dano em caso de vazamento é imensa, pois envolve não apenas riscos econômicos imediatos, mas também violações graves de direitos fundamentais.

Conforme Gonçalves, Salvador e Agostinho (2024), “a proteção de dados pessoais, quando analisada na esfera estatal, transcende a esfera da mera relação jurídica entre controlador e titular, convertendo-se em verdadeiro dever constitucional de proteção à dignidade da pessoa humana” (p. 217). Ou seja, o Estado, ao coletar e gerenciar dados, não pode se comportar como mero agente administrativo, mas como guardião de informações cuja preservação está intimamente ligada à garantia da cidadania.

A LGPD introduziu, nesse sentido, princípios norteadores que devem orientar a atuação da administração pública, como a finalidade (os dados só podem ser tratados para propósitos legítimos, específicos e explícitos), a necessidade (limitação do tratamento ao mínimo indispensável), a transparência (dever de comunicação clara e acessível ao titular) e a segurança (adoção de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados contra acessos não autorizados ou situações ilícitas).

A especificidade da aplicação da LGPD ao setor público está prevista em seu art. 23, que determina que o tratamento de dados pela administração deve observar sua finalidade pública e respeitar os princípios da lei, sempre visando ao interesse público. Isso inclui órgãos federais como o INSS, que não apenas coletam dados para concessão de benefícios, mas também operam em cooperação com outros entes da federação e instituições bancárias para pagamento de aposentadorias e auxílios, ampliando a complexidade do tratamento.

De acordo com Oliveira e Silva (2025), “a LGPD impôs um novo paradigma de governança de dados no setor público, exigindo que a administração pensasse seus fluxos informacionais e adotasse mecanismos de prevenção e resposta a incidentes” (p. 5). Entretanto, a autora ressalta que a implementação dessa governança ainda é marcada por desafios estruturais, como carência de recursos tecnológicos, ausência de cultura organizacional voltada à segurança da informação e limitações na capacitação de servidores.

Um dos pontos centrais da LGPD é a previsão de que, em caso de incidentes de segurança, deve haver comunicação imediata tanto à ANPD quanto aos titulares dos dados afetados. Essa obrigação assume maior relevância no setor público porque envolve direitos de coletividades inteiras, como segurados e beneficiários previdenciários. O silêncio ou a demora na comunicação pode ser interpretado como violação direta do princípio da transparência e do direito à informação, protegido constitucionalmente.

Outro aspecto fundamental é o regime de responsabilização imposto pela LGPD. Ainda que haja certa dificuldade em aplicar sanções pecuniárias diretas a órgãos da administração pública, a lei prevê a possibilidade de medidas corretivas, como a publicização da infração, recomendações de melhoria e a própria responsabilização civil do Estado. Nas palavras de Gonçalves, Salvador e Agostinho (2024), “a LGPD reforça a noção de que o Estado não está imune às exigências de tutela da privacidade, cabendo-lhe responder pelos danos advindos de sua negligência” (p. 221).

No contexto da temática, Pinheiro (2023) destaca uma preocupação central com a proteção de dados pessoais, especialmente quando o tratamento envolve indivíduos em situações de vulnerabilidade, como crianças, adolescentes e idosos. O reconhecimento dos dados de pessoas vulneráveis como de alto risco reforça a responsabilidade das organizações em implementar medidas de proteção mais rigorosas, com o objetivo de preservar os direitos e a dignidade desses indivíduos, em conformidade com os princípios de segurança e ética estabelecidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

A proteção de dados, portanto, não deve ser vista como mera formalidade burocrática, mas como elemento estruturante da confiança social. No caso do INSS, que lida diariamente com informações de milhões de brasileiros, o cumprimento da LGPD significa mais do que resguardar dados: significa proteger trajetórias de vida, garantir segurança a populações vulneráveis e assegurar que a previdência cumpra seu papel de amparo e dignidade.

4 O INCIDENTE DE VAZAMENTO DE DADOS DO INSS EM 2022

O ano de 2022 marcou um dos episódios mais emblemáticos da fragilidade da proteção de dados no setor público brasileiro: o vazamento em larga escala de informações

previdenciárias no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Entre agosto e setembro daquele ano, foram detectados acessos anômalos aos sistemas SISBEN (Sistema Corporativo de Benefícios) e BLH00 (sistema único de benefícios da Dataprev), resultando em um volume de consultas extraordinário: aproximadamente 90 milhões de acessos suspeitos no SISBEN e 9 milhões no BLH00, números muito superiores ao padrão dos meses anteriores (Oliveira; Silva, 2025).

Esses acessos indicavam a possibilidade concreta de extração massiva de dados de segurados, que abrangiam informações como: nome completo, número de CPF, NIT (Número de Identificação do Trabalhador), data de nascimento, filiação, sexo, categoria profissional, dados bancários, número de dependentes e vínculos previdenciários. Trata-se, portanto, de dados de alta sensibilidade, que, se utilizados de forma indevida, podem gerar fraudes financeiras, golpes direcionados a aposentados e pensionistas, além de violações graves à privacidade.

Segundo Oliveira e Silva (2025), “a extensão do incidente revelou não apenas uma vulnerabilidade técnica dos sistemas do INSS, mas uma falha estrutural de governança de dados, já que não havia mecanismos preventivos adequados para conter ou reduzir a gravidade do vazamento” (p. 9). Esse diagnóstico expõe um problema recorrente em órgãos públicos: a ausência de políticas sólidas de segurança da informação, associada à defasagem tecnológica e à falta de investimentos em cibersegurança.

Além dos aspectos técnicos, o episódio trouxe à tona outro ponto crítico: a resposta institucional do INSS. Apesar da magnitude do incidente, a autarquia demorou a notificar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e não conseguiu comunicar de forma clara os titulares de dados possivelmente afetados. O argumento utilizado pelo instituto foi o de “inviabilidade técnica” para identificar e notificar individualmente os milhões de segurados impactados. Contudo, tal justificativa não foi aceita pela ANPD, que entendeu que a omissão configurava descumprimento direto da LGPD, especialmente no que se refere ao princípio da transparência e ao dever de comunicação de incidentes de segurança.

A competência fiscalizadora da ANPD inclui a investigação de incidentes de segurança, como vazamentos de dados, e a imposição de sanções administrativas a empresas e órgãos públicos que não cumpram a legislação vigente. De acordo com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (Brasil, 2024, p. 13-14), um incidente de segurança com dados pessoais é definido como um evento adverso confirmado que comprometa a confidencialidade, a integridade ou a disponibilidade dos dados pessoais. Tais incidentes podem ser resultado de ações voluntárias ou acidentais, ocasionando a divulgação, alteração, perda ou acesso não autorizado a dados pessoais, independentemente do meio em que estes estejam armazenados.

Ainda que as decisões da ANPD sobre casos concretos envolvendo o tratamento de dados no setor previdenciário sejam limitadas, elas desempenham um papel crucial como precedentes fundamentais para a interpretação e aplicação da LGPD nesse contexto específico. Conforme destacado por Bioni et al. (2021), essas decisões são essenciais para estabelecer diretrizes claras sobre como a legislação deve ser aplicada ao tratamento de dados sensíveis no âmbito da previdência social. A partir dessas decisões, a ANPD contribui para a formação de uma jurisprudência adaptada às particularidades do setor, ajudando a equilibrar a proteção de dados pessoais com as necessidades operacionais

das instituições públicas, como o INSS, e garantindo a segurança e a conformidade com as normativas legais.

Essa postura gerou críticas na literatura especializada. Gonçalves, Salvador e Agostinho (2024) destacam que “o silêncio institucional em face de um incidente de tamanha proporção equivale à negação de direitos fundamentais, pois impede que os cidadãos afetados adotem medidas de autoproteção, como bloqueio de contas bancárias ou atualização de credenciais” (p. 221). Em outras palavras, ao não informar os segurados, o INSS não apenas descumpriu a lei, mas também fragilizou a autonomia dos indivíduos diante dos riscos decorrentes do vazamento.

Outro aspecto relevante foi a repercussão social do episódio. Notícias sobre o vazamento circularam amplamente na imprensa e nas redes sociais, gerando insegurança entre aposentados e pensionistas — muitos deles pertencentes a grupos vulneráveis, com baixa escolaridade ou acesso limitado a recursos digitais. Essa população ficou duplamente exposta: por um lado, à ameaça concreta de fraudes; por outro, à falta de informações institucionais que pudessem orientá-los.

De acordo com Oliveira e Silva (2025), “o caso do INSS foi paradigmático porque obrigou a ANPD a afirmar sua autoridade, aplicando sanções e estabelecendo parâmetros de atuação para futuros incidentes no setor público” (p. 12). Assim, o vazamento não pode ser visto apenas como falha, mas também como oportunidade para o amadurecimento do regime de proteção de dados no Brasil.

Em relação ao tema, Gonçalves, Salvador e Agostinho (2024) ressaltam que, ao identificar o vazamento de dados, o INSS deveria ter ativado imediatamente seu plano de resposta a incidentes. Isso inclui a identificação e contenção do vazamento, bem como uma análise detalhada das causas e consequências do ocorrido. Além disso, a LGPD exige que o controlador colabore com a ANPD durante todo o processo, fornecendo relatórios sobre o incidente e permitindo auditorias, quando necessário.

Em síntese, o incidente de 2022 revelou três dimensões críticas: (i) a fragilidade estrutural dos sistemas de informação do INSS; (ii) a insuficiência das respostas institucionais; e (iii) a necessidade de fortalecimento da governança de dados no setor público. Essas dimensões, quando analisadas conjuntamente, evidenciam que o desafio não é apenas técnico, mas também jurídico, político e cultural.

5 VAZAMENTO DE DADOS NO INSS: IMPLICAÇÕES E DESAFIOS

O vazamento de dados no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) representa um dos maiores riscos à privacidade dos cidadãos brasileiros, considerando a dimensão e a natureza das informações que a autarquia detém. O órgão é responsável pela gestão de benefícios previdenciários e assistenciais, como aposentadorias, pensões e auxílios diversos, o que implica no tratamento de uma base de dados altamente sensível, composta por dados pessoais, patrimoniais, familiares, laborais e, em alguns casos, médicos. Assim, qualquer falha de segurança nesse contexto não apenas coloca em xeque a proteção da intimidade dos segurados, mas também expõe vulnerabilidades institucionais e jurídicas.

De acordo com Amaral (2021), incidentes de vazamento de dados no setor público têm efeito devastador sobre a confiança do cidadão no Estado, pois transmitem a

percepção de ineficiência e falta de preparo para lidar com os avanços tecnológicos que já estão consolidados em outras esferas sociais. Além disso, a fragilidade da segurança digital abre espaço para práticas criminosas, como fraudes, golpes e comercialização de dados no submundo digital (Amaral, 2021).

No caso do INSS, é possível imaginar que um simples vazamento de informações sobre aposentadorias ou benefícios assistenciais pode gerar consequências dramáticas para a vida de milhões de pessoas. Outro ponto que merece atenção é a responsabilidade jurídica da Administração Pública frente a tais vazamentos. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) prevê que o controlador — no caso, o INSS — é responsável por adotar medidas de segurança adequadas para proteger os dados pessoais dos cidadãos. Quando tais medidas se mostram insuficientes, surge o dever de responsabilização, que pode implicar não apenas em sanções administrativas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

Do ponto de vista ético, a situação torna-se ainda mais delicada. O INSS lida predominantemente com dados de pessoas idosas e em situação de vulnerabilidade, grupo que, muitas vezes, possui menor domínio tecnológico e, portanto, menos condições de identificar ou reagir a possíveis golpes. Nesse cenário, o vazamento não se limita a um problema abstrato de segurança da informação, mas se converte em um ataque direto à dignidade da pessoa humana.

Diante desse cenário, os desafios são múltiplos. O INSS precisa modernizar suas estruturas de segurança digital, adotar protocolos de prevenção e resposta rápida a incidentes, capacitar servidores e promover uma cultura de proteção de dados. Paralelamente, é necessário que haja maior articulação entre a ANPD e os órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, de modo a garantir transparência, fiscalização e responsabilização em casos de vazamento.

Portanto, os vazamentos de dados no INSS não devem ser compreendidos apenas como falhas técnicas, mas como reflexos de um problema estrutural que envolve gestão pública, responsabilidade legal, ética e proteção da cidadania em sua dimensão mais elementar: a confiança no Estado como guardião de informações sensíveis.

6 A IMPORTÂNCIA DA PROTEÇÃO DE DADOS PARA A CIDADANIA DIGITAL

A proteção de dados pessoais deixou de ser um tema restrito ao campo da tecnologia e passou a ocupar um lugar central no debate democrático, especialmente em sociedades cada vez mais conectadas. No Brasil, o reconhecimento do direito fundamental à proteção de dados, previsto pela Emenda Constitucional nº 115/2022, reforça a relevância do tema como condição necessária para o exercício pleno da cidadania digital. No contexto do INSS, tal proteção adquire contornos ainda mais significativos, já que se trata de um órgão que concentra informações de milhões de brasileiros, em sua maioria idosos e em condição de vulnerabilidade social.

A cidadania digital pressupõe não apenas o acesso às ferramentas tecnológicas, mas também a existência de mecanismos que assegurem confiança na relação entre indivíduo e Estado. Quando um segurado do INSS compartilha seus dados, espera que o governo atue como guardião dessas informações, garantindo que elas não sejam manipuladas de forma abusiva ou expostas indevidamente. Como apontam Gomes e

Vieira (2020), a confiança digital é um dos pilares da governança pública contemporânea, sendo fator determinante para a legitimidade das instituições (Gomes; Vieira, 2020).

Nesse cenário, o papel do INSS transcende a simples administração de benefícios. Sua responsabilidade na proteção dos dados dos segurados é também um compromisso democrático, na medida em que fortalece a relação de confiança entre Estado e cidadão. O vazamento de informações não é apenas uma falha técnica, mas um atentado à própria cidadania, capaz de fragilizar direitos e expor a população a riscos sociais, econômicos e psicológicos.

Portanto, a proteção de dados no âmbito do INSS deve ser vista como um alicerce da cidadania digital, garantindo não apenas segurança, mas também dignidade, confiança e participação efetiva no espaço público digital. A construção de uma sociedade digital justa e democrática passa, inevitavelmente, pela consolidação de políticas sólidas de proteção de dados pessoais.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa evidenciaram três dimensões centrais no caso do vazamento de dados do INSS em 2022: a vulnerabilidade técnica dos sistemas, a insuficiência das respostas institucionais e a necessidade de fortalecimento da governança de dados no setor público. Essas dimensões foram analisadas à luz da LGPD, da literatura científica e da atuação da ANPD, permitindo uma visão abrangente do fenômeno.

Em primeiro lugar, constatou-se que o incidente expôs fragilidades estruturais dos sistemas de informação utilizados pelo INSS. O elevado número de acessos anômalos aos sistemas SISBEN e BLH00, sem detecção e contenção imediata, revelou ausência de mecanismos preventivos adequados. Essa constatação confirma diagnósticos anteriores presentes na literatura (Amaral, 2021; Oliveira; Silva, 2025), que apontam a defasagem tecnológica e a carência de investimentos em segurança da informação no setor público.

Além disso, a análise mostrou que a resposta institucional do INSS não foi proporcional à gravidade do incidente. A demora na comunicação à ANPD e a ausência de notificações claras aos segurados afetados configuraram descumprimento do princípio da transparência previsto na LGPD. Esse aspecto foi especialmente criticado por Gonçalves, Salvador e Agostinho (2024), para quem o silêncio institucional equivale à negação de direitos fundamentais, pois impede que os cidadãos adotem medidas de autoproteção. A postura do INSS, ao alegar “inviabilidade técnica” para comunicar os titulares, fragilizou ainda mais a confiança social no órgão.

A atuação da ANPD mostrou-se decisiva para a consolidação do regime de proteção de dados no Brasil. Embora ainda incipiente em termos de jurisprudência administrativa, a Autoridade estabeleceu parâmetros importantes ao exigir transparência e responsabilização do INSS. Nesse sentido, corroborando Bioni et al. (2021), os precedentes da ANPD tendem a exercer papel normativo relevante, orientando futuras decisões sobre incidentes de dados no setor público.

A discussão também revelou que o vazamento afetou de maneira desproporcional segurados em situação de vulnerabilidade, como idosos e pessoas com baixa escolaridade, ampliando riscos de golpes e fraudes financeiras. Essa constatação dialoga com Pinheiro

(2023), que alerta para a necessidade de medidas reforçadas de proteção quando os dados envolvem grupos vulneráveis. Assim, o episódio não se limitou a um problema técnico de cibersegurança, mas configurou uma ameaça direta à cidadania digital e à dignidade da pessoa humana.

Por fim, a análise evidenciou que a proteção de dados no INSS transcende a dimensão normativa da LGPD e se projeta como condição essencial para a confiança social e a legitimidade institucional. Conforme destacam Gomes e Vieira (2020), a confiança digital é elemento central da governança pública contemporânea. Nesse contexto, o cumprimento efetivo da LGPD pelo INSS não deve ser compreendido apenas como exigência legal, mas como compromisso democrático na preservação da privacidade, da dignidade e da cidadania dos segurados.

8 CONCLUSÃO

O estudo realizado permitiu uma análise aprofundada dos desafios e implicações da proteção e do vazamento de dados no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), à luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A investigação demonstrou que o episódio de 2022 não representou apenas uma falha técnica de segurança da informação, mas um marco que evidenciou fragilidades institucionais, jurídicas e sociais na gestão de dados previdenciários no Brasil.

Os resultados mostraram que a vulnerabilidade dos sistemas de informação do INSS está diretamente relacionada à falta de investimentos consistentes em infraestrutura tecnológica e à ausência de mecanismos preventivos robustos de cibersegurança.

Outro ponto crítico identificado foi a insuficiência da resposta institucional. A demora do INSS em comunicar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e a ausência de notificações transparentes aos titulares afetados configuraram violação direta ao princípio da transparência e ao direito fundamental à informação. Tal postura fragilizou a confiança social no órgão e ampliou a exposição de segurados a riscos concretos, como fraudes financeiras e golpes direcionados, especialmente em grupos vulneráveis, como idosos. A alegação de “inviabilidade técnica” para proceder à comunicação revelou não apenas a falta de preparo organizacional, mas também a carência de protocolos claros de resposta a incidentes de segurança.

Nesse cenário, a atuação da ANPD assumiu relevância central. Embora a autoridade ainda se encontre em processo de consolidação institucional, sua intervenção no caso do INSS reforçou a importância de se estabelecer precedentes administrativos capazes de orientar a aplicação da LGPD no setor público. Ao exigir medidas corretivas e responsabilização, a ANPD contribuiu para fortalecer o regime jurídico da proteção de dados no Brasil, ainda que as limitações estruturais do Estado dificultem a imposição de sanções mais severas.

A pesquisa também demonstrou que a proteção de dados pessoais no âmbito previdenciário transcende a esfera normativa. Trata-se de um elemento estruturante da confiança social e da própria cidadania digital. O INSS, enquanto depositário de informações sensíveis de milhões de brasileiros, não pode ser compreendido apenas como um agente administrativo, mas como guardião de trajetórias de vida, cuja preservação se relaciona diretamente à dignidade da pessoa humana. Nesse sentido,

a efetividade da LGPD não se resume a evitar sanções legais, mas implica garantir a segurança, a confiança e a participação dos cidadãos em um ambiente digital protegido.

Diante desse panorama, três recomendações centrais emergem da análise: (i) a necessidade urgente de investimentos em infraestrutura tecnológica e protocolos de prevenção e resposta a incidentes de segurança; (ii) a criação de uma cultura organizacional no INSS voltada à proteção de dados, com capacitação contínua de servidores e adoção de mecanismos de governança digital; e (iii) o fortalecimento da articulação entre a ANPD, o INSS e os órgãos de controle, de modo a garantir fiscalização efetiva, responsabilização e transparência em casos de vazamento de dados.

Além disso, o caso do INSS trouxe à tona a importância de se reconhecer que a proteção de dados não pode ser vista como mera exigência burocrática, mas como pilar democrático. O vazamento de 2022 demonstrou que falhas na proteção de dados não afetam apenas a esfera individual, mas repercutem coletivamente, comprometendo a confiança no Estado e expondo a população a riscos sociais e econômicos significativos. A construção de uma cidadania digital sólida, amparada pela confiança mútua entre cidadãos e instituições, depende do fortalecimento contínuo das práticas de proteção de dados no setor público.

Em síntese, o caso analisado revelou que os desafios da proteção de dados no Brasil vão além das limitações técnicas e jurídicas, envolvendo também dimensões culturais, políticas e éticas. O episódio de 2022 no INSS, ainda que marcado por falhas, representou um ponto de inflexão importante para o amadurecimento do regime de proteção de dados no país, ao evidenciar a urgência de medidas mais eficazes e a necessidade de consolidação da ANPD como órgão regulador e fiscalizador.

Portanto, a proteção de dados no âmbito previdenciário deve ser compreendida como um compromisso constitucional e democrático, indispensável para a preservação da dignidade da pessoa humana e para a consolidação da cidadania digital no Brasil. O episódio do INSS mostrou que ainda há um longo caminho a percorrer, mas também abriu espaço para avanços significativos na governança pública da informação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 157, p. 59, 15 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Guia de Resposta a Incidentes de Segurança. Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI)**, versão 3.3, Brasília, DF: ANPD, 2024.

BIONI, B. R.; DIAS, Daniel; SCHERTEL MENDES, Laura; RIBEIRO, Márcio Moretto; LUCIANO, Maria; RIELLI, Mariana Marques; KITAYAMA, Marina; MARTINS, Pedro; ZANATTA, Rafael A.; MONTEIRO, Renato Leite. **Proteção de dados**: contexto, narrativas e elementos fundantes. Organização Bruno Ricardo Bioni. São Paulo: B. R. Bioni Sociedade Individual de Advocacia, 2021.

GONÇALVES, Gilmara Valéria; SALVADOR, Sergio Henrique; AGOSTINHO, Theodoro Vicente. INSS e a indenização por vazamento de dados sob a perspectiva da LGPD e os desafios de aprimoramento da proteção constitucional previdenciária. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, São Paulo, n. 236, jul./ago. 2024, p. 215-227. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/56518>. Acesso em: 13 set. 2025.

OLIVEIRA, Gislaine Ferreira; SILVA, Rosane Leal da. A atuação da ANPD no caso do vazamento de dados do INSS em 2022: garantindo a proteção dos direitos fundamentais em tempos de crise. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, Florianópolis, v. 10, n. 2, 2025. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadgnt/article/view/11002>. Acesso em: 13 set. 2025.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Proteção de dados pessoais**: comentários à Lei nº 13.709/2018 (LGPD). 4. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. **Pesquisa jurídica aplicada**. Florianópolis: Habitus Editora, 2023.

Histórico

Recebido em: 28 set. 2025. **Aprovado em:** 27 abr. 2026. **Publicado em:** 08 jun. 2026.

Para submeter seu artigo para avaliação, acesse:

rbds.ieprev.com.br/rbds

 **IEPREV**
 **EDITORA**

www.editoraieprev.com.br

 **EDIÇÕES ANTERIORES**

www.editoraieprev.com.br/rbds