

**Revista Brasileira de  
Direito e Justiça**

---

**Brazilian Journal of  
Law and Justice**

---

**V.3, Janeiro/Dezembro 2019**

*Editora*  
**UEPG**

**Revista Brasileira de Direito e Justiça (RBDJ)/Brazilian Journal of Law and Justice (BJLJ)** Revista Científica do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

Reitor da Universidade Estadual de Ponta Grossa: Miguel Sanches Neto

Diretor do Setor de Ciências Jurídicas: Vanderlei Schneider de Lima

Diretora da Editora UEPG: Beatriz Gomes Nadal

EDITOR-CHEFE: Fabrício Bittencourt da Cruz, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

EDITORES ASSOCIADOS: Susan Mary Uttley-Evans, University of Central Lancashire, Reino Unido; Tanya Hernández, Fordham University, Estados Unidos.

EDITORES ASSISTENTES: Alexandre Almeida Rocha, Dircéia Moreira, Jeaneth Nunes Stefaniak, Jefferson Marcos Biagini Medina, Kleber Cazzaro, Murilo Duarte Costa Corrêa, Zilda Maria Consalter, todos da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO (Avaliadores e Consultores Externos Permanentes):

Alberto Amaral Júnior, Universidade de São Paulo, Brasil  
Alexandre Moraes da Rosa, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Ana Maria de Oliveira Nusdeo, Universidade de São Paulo, Brasil

Ana Paula Goncalves Pereira de Barcellos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Andityas Soares de Moura Costa Matos, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Ángel R. Oquendo, University of Connecticut, Estados Unidos  
Arthur H. P. Régis, Faculdade Processus, Brasil

Caio Mario da Silva Pereira Neto, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil

Cielo Mariño Rojas, Universidad Externado de Colombia, Colômbia

Daniel Braga Lourenço, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Danielle Teti Rodrigues, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil

Diego Werneck Arguelhes, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil

Edson Damas da Silveira, Universidade do Estado do Amazonas, Brasil

Elizania Caldas Faria, Faculdade Campo Real, Brasil

Esteban Restrepo Saldarriaga, Universidad de Los Andes, Colômbia

Evandro Charles Piza Duarte, Universidade de Brasília, Brasil

Fabiana Del Padre Tomé, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Gisele Ricobom, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

Guido Aguila Grados, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru

Guilherme Scotti Rodrigues, Universidade de Brasília, Brasil

Heron José de Santana Gordilho, Universidade Federal da Bahia, Brasil

Janaina Conceição Paschoal, Universidade de São Paulo, Brasil

Jailson José Gomes da Rocha, Universidade Federal da Paraíba, Brasil

João Luis Nogueira Matias, Universidade Federal do Ceará, Brasil

José Luis Sardón, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Peru

Julieta Lemaitre Ripoll, Universidad de los Andes, Colômbia

Lucas S. Grosman, Universidad de San Andrés, Argentina

Marcelo Ferrante, Universidad Torcuato di Tella, Argentina

Márcio Ricardo Staffen, Faculdade Meridional IMED, Brasil

Marcos Jorge Catalan, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, Brasil

Maria Luiza Pereira de Alencar Feitosa, Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Mariana Mota Prado, University of Toronto, Canadá

Maurício Stegemann Dieter, Universidade de São Paulo, Brasil

Melina Carla de Souza Britto, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil

Moysés da Fontoura Pinto Neto, Universidade Luterana do Brasil, Brasil

Nina Trícia Disconzi Rodrigues, Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Paulo de Tarso Brandão, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Pedro Salazar Ugarte, Universidade Nacional Autónoma de México, México

Rafael Almeida Callegari, Centro Educacional Integrado, CEI, Brasil

Renata Ovenhausen Albernaz, Universidade Federal de Pelotas – UFPEL – RS, Brasil

Reshad Tawfeiq, Sociedade Educativa e Cultural Amélia, SECAL, Brasil

Rogério Santos Rammê, Centro Universitário Metodista – IPA-RS, Brasil

Ronaldo Porto Macedo Junior, Universidade de São Paulo, Brasil

Samuel Rodríguez Ferrández, Universidad de Murcia, Espanha

Susan Mary Uttley, University of Central Lancashire, Reino Unido

Tanya Hernández, Fordham University, Estados Unidos

Thula Rafaela Pires, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

#### APOIO TÉCNICO:

Projeto editorial: Eliezer G. da Silva

Revisão dos textos em português: Suhayla Khalil

Projeto gráfico: Eliezer G. da Silva, Claudia Resun G. da Silva e Editora UEPG.

#### APOIO INSTITUCIONAL

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Setor de Ciências Jurídicas – UEPG

Programa de Mestrado Profissional em Direito – UEPG

Editora UEPG

**Revista Brasileira de Direito e Justiça (RBDJ)**  
***Brazilian Journal of Law and Justice (BJLJ)***

Revista Científica do Setor de Ciências Jurídicas  
da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

**V. 3, Janeiro/Dezembro de 2019**  
Ponta Grossa, Paraná, Brasil

**ISSN 2595—2935**

RBDJ/BJLJ	Ponta Grossa, Brasil	v. 3	p. 1-318	Jan/Dez 2019
-----------	----------------------	------	----------	--------------

**Revista Brasileira de Direito e Justiça (RBDJ)**  
***Brazilian Journal of Law and Justice (BJLJ)***

Revista Científica do Setor de Ciências Jurídicas  
da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

**V. 3, Janeiro/Dezembro de 2019**  
Ponta Grossa, Paraná, Brasil

Revista Brasileira de Direito e Justiça/Brazilian Journal of Law and Justice.  
Ponta Grossa: Editora UEPG, 2019.  
2019, 3  
Anual  
ISSN 2595-2935  
1. Direito – periódicos. 2. Universidade Estadual de Ponta Grossa.  
CDD: 340

**Direitos autorais e citações:**

A RBDJ/BJLJ\* é uma publicação anual, disponível online de forma gratuita, com pequena tiragem impressa normalmente distribuída a bibliotecas de referência. Autores que publicam nesta Revista mantêm os direitos autorais e concedem à Revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a *Creative Commons Attribution License*, que permite o compartilhamento do texto com reconhecimento da sua autoria e publicação inicial nesta revista. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

**Créditos de imagem (contracapa e páginas de separação da Revista):**

Agradecemos ao fotógrafo Arnaldo Alves, da Agência de Notícias do Paraná, por ter autorizado a livre utilização de fotos suas, do mais tradicional edifício da UEPG, na composição da contracapa e nas páginas de separação da Revista.

**RBDJ/BNJL na WEB:** <http://www.revistas2.uepg.br/indez.php/direito>

**E-mail da RBDJ/BJL:** [rbdj-bjlj@uepg.br](mailto:rbdj-bjlj@uepg.br)

**Endereço físico:** UEPG – Setor de Ciências Jurídicas – Praça Santos Andrade, 1, 2º andar, Centro, Ponta Grossa, Paraná, Brasil CEP 84010-970

\*Marcas registradas no INPI (Proc. de n. 907363636 e 907363644, RPI n. 2391, de 23/11/2016, p. 3205).

# SUMÁRIO

## RBDJ

*Apresentação*..... 7

*A alienação parental dos idosos no cenário da pandemia de Covid-19 como reflexo das medidas de isolamento social* ..... 11

Cristina Aparecida Rodrigues da Silva

Mariane Cristina Rodrigues da Silva

Flávia Oliveira Alves da Silva

*A condição vulnerável do ser humano e a realidade enfrentada pela população em situação de rua no contexto da Pandemia do Coronavírus: um olhar à luz da alteridade* ..... 52

Jackson de Jesus Sousa Leite

*Os reflexos da classificação da Covid-19 como doença ocupacional no Direito Previdenciário*..... 85

Larissa Lie Yamazaki

*A técnica dos processos estruturais aplicada ao Instituto Nacional do Seguro Social: pode o Judiciário remediar o caos da litigiosidade previdenciária?* ..... 116

Alberto Luiz Hanemann Bastos

# CONTENTS

## RBDJ

*Parental alienation of the elderly in the scenario of the  
Covid-19 pandemic as a reflection of social isolation measures..... 11*

Cristina Aparecida Rodrigues da Silva

Mariane Cristina Rodrigues da Silva

Flávia Oliveira Alves da Silva

*The vulnerable condition of the human being and the reality  
faced by the homeless population in the context of the coronavirus  
pandemic: a look in the light of otherness..... 52*

Jackson de Jesus Sousa Leite

*The impacts of recognizing covid-19 as an occupational disease  
in the social welfare law ..... 85*

Larissa Lie Yamazaki

*The technique of structural proceedings applied to the national  
institute of social security: can the judiciary remedy  
the chaos of social security litigiousity?..... 116*

Alberto Luiz Hanemann Bastos

## APRESENTAÇÃO

A RBDJ/BJLJ foi concebida com uma visão cosmopolita, ética e humanitária, da possibilidade de um autêntico e sincero diálogo, entre estudiosos do Direito dos mais diversos países, sobre os mais variados temas, alinhados numa comunidade verdadeiramente universal de autores e leitores do Direito. Pretende ser uma Revista rigorosamente científica, genuinamente brasileira, mas de fronteiras abertas para o intercâmbio global entre professores e estudantes do Direito; entre juristas, pesquisadores e operadores do Direito; entre o Direito, a Filosofia, a Política e as Ciências Sociais em geral. Nesse propósito, a abertura linguística, a integração acadêmica e o comprometimento ético-humanitário das contribuições publicadas na RBDJ/BJLJ hão de desempenhar papel decisivo.

Como indica o próprio título da Revista (com a referência a “Direito” e “Justiça”), uma importante característica do perfil editorial da RBDJ/BJLJ é o de tentar articular pesquisas e reflexões de base teórica e dogmática (direito/law) com dimensões sociais, políticas e filosóficas em busca de um ideário ético-valorativo (justiça/justice). É que a Revista pretende estimular a produção de um conhecimento científico do Direito que não se prenda a reflexões puramente abstratas ou dogmáticas, sem um balizamento quer na dimensão política da ciência jurídica, quer na sua correlação com os valores da justiça, da igualdade e da democracia, quer na concretude operativa das instituições jurídicas (efetivação de direitos).

Outra consideração importante na definição da linha editorial do RBDJ/BJLJ é que, por se tratar de uma Revista que nasce com pretensões

de internacionalização, os artigos a serem publicados devem tratar de temas que, ainda que de caráter local, possam ser bem compreendidos e analisados por uma comunidade global de leitores, capazes de associar, criticar, discutir temas de interesse análogo mutatis mutandis – em seus próprios países. Por conseguinte, a RBDJ/BJLJ valoriza trabalhos que sejam “cosmopolitas”, no sentido de propiciarem um fecundo diálogo e a livre circulação de ideias, independentemente da origem nacional ou filiação institucional de seus autores.

A dupla revisão por pares, às cegas, a cargo de um Conselho Científico oriundo de instituições e localidades as mais diversas, com integrantes das mais variadas formações, do qual propositalmente integra um número muito pequeno de pesquisadores sediados no próprio estado do Paraná, ou mesmo na região sul do Brasil (que seria a natural área de influência da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG – responsável pela publicação), atende, de modo pleno, à esperada exogenia do Conselho Editorial de uma revista científica. Mais que isso, sinaliza que a RBDJ/BJLJ se propõe a ser uma Revista “sem fronteiras”, não apenas no que se refere à sua circulação, mas também em relação às decisões editoriais e científicas no tocante à avaliação dos manuscritos submetidos.

Nesse sentido, a RBDJ/BJLJ não pretende pertencer à UEPG, ou a seus editores locais. Sua seleção de textos não pretende refletir temas de preferência pessoal dos editores ou privilegiar suas particulares afinidades acadêmicas, mas o resultado da contribuição de uma rede inter-regional e internacional de pesquisadores.

A todos os anônimos revisores vão aqui nossos mais profundos agradecimentos, ante a generosa missão que desempenham: sacrificaram parte de precioso tempo disponível para a elaboração de

suas próprias pesquisas, em prol da silenciosa, anônima contribuição para o aperfeiçoamento do trabalho de outros pesquisadores. Essa talvez seja o que a metodologia da revisão por pares às cegas proporciona de mais nobre: altruísmo e solidariedade entre pesquisadores, em prol do progresso da ciência.

Nossos agradecimentos especiais ao Professor Vanderlei Schneider de Lima, Diretor do Setor de Ciências Jurídicas da UEPG, e à Professora Beatriz Gomes Nadal, Diretora da Editora UEPG, pelo imprescindível apoio institucional ao projeto da Revista.

O volume que ora vem a público é fruto do trabalho de diversas pessoas, entre autoras, autores, avaliadoras e avaliadores, conectadas pelo notável estudo dos Direitos Fundamentais, área de atenção permanente no campo jurídico, especialmente no cenário pandêmico, cujas temáticas indubitavelmente transcendem as fronteiras brasileiras, em total harmonia com os propósitos da RBDJ.

Agradecemos a todas as pessoas que atuaram durante as diversas etapas do processo editorial, especialmente nas avaliações em double blind review, nas revisões, na editoração, na diagramação e na arte gráfica.

Aos autores o nosso especial agradecimento por se unirem à RBDJ em sua visão cosmopolita, ética e humanitária, na construção de um autêntico e sincero diálogo sobre os mais variados temas, alinhados numa comunidade verdadeiramente universal de autores e leitores do Direito.

Revista Brasileira  
Revista Brasileira de  
de Direito e Justiça e

Brazilian  
Brazilian Journal of  
Law and Justice  
Journal of Law



# A ALIENAÇÃO PARENTAL DOS IDOSOS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID-19 COMO REFLEXO DAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO SOCIAL

*PARENTAL ALIENATION OF THE ELDERLY IN THE  
SCENARIO OF THE COVID-19 PANDEMIC AS A  
REFLECTION OF SOCIAL ISOLATION MEASURES*

 [doi.org/10.5212/RBDJ.v.3.0001](https://doi.org/10.5212/RBDJ.v.3.0001)

---

**Cristina Aparecida Rodrigues da Silva<sup>1</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-8409-788X>

 <http://lattes.cnpq.br/8584188670039315>

**Mariane Cristina Rodrigues da Silva<sup>2</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-1242-9993>

 <http://lattes.cnpq.br/9021749585395397>

**Flávia Oliveira Alves da Silva<sup>3</sup>**

 <http://lattes.cnpq.br/6157193712980209>

.....  
<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Ponta Grossa. E-mail: cris1607@gmail.com. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-8409-788X>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8584188670039315>

<sup>2</sup> Bacharela em Direito pela Faculdade de Telêmaco Borba; Mestranda em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná; Advogada. E-mail: mariane.1999@hotmail.com. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-1242-9993>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9021749585395397>

<sup>3</sup> Doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa; Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa; Especialista em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná - Núcleo Curitiba; Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa; Professora na Universidade Aberta para a Terceira Idade na Universidade Estadual de Ponta Grossa; Advogada. E-mail: flaviaoalveiraalvesdasilva@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6157193712980209>

**RESUMO:** O presente estudo tem como problemática a possibilidade de as medidas de isolamento social, que foram adotadas como forma de enfrentamento à pandemia, estarem favorecendo o fenômeno da alienação parental inversa. A pesquisa tem como objetivo geral compreender os direitos e a proteção da terceira idade positivados na Constituição Federal de 1988 e na legislação extravagante. Quanto à metodologia, o artigo classifica-se como uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, realizada a partir de artigos científicos e pesquisas que versam sobre a temática. Como resultado, verifica-se que é possível a aplicação analógica da alienação parental aos casos envolvendo idosos na conjuntura da pandemia de Covid-19.

**PALAVRAS-CHAVE:** Alienação Parental. Idoso. Pandemia de Covid-19.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como temática a alienação parental do idoso como reflexo das medidas de distanciamento social impostas em decorrência da pandemia do vírus denominado Covid-19.

Como problemática, apresenta a possibilidade de as medidas de isolamento social adotadas como forma de enfrentamento à pandemia estarem favorecendo a interferência psicológica na pessoa idosa para restringir sua convivência familiar.

Nessa perspectiva, dispõe como objetivo geral a análise das medidas de enfrentamento adotadas pelo governo brasileiro que desencadeiam, no momento atual, o fenômeno da chamada alienação parental inversa.

Almeja-se, especificamente, identificar os direitos dos idosos assegurados constitucionalmente e em legislação extravagante, indicar as consequências da pandemia na efetivação dos direitos inerentes às pessoas idosas e investigar como o isolamento social vem se agregando como um fator determinante na configuração da alienação parental inversa diante da atual conjuntura.

O trabalho se justifica em seu aspecto social na medida em que a população idosa vem crescendo significativamente ao longo dos anos,

tanto no Brasil como no mundo, sendo considerado grupo vulnerável que necessita de tutela específica.

Segundo o Relatório das Nações Unidas (ONU), o número de pessoas com 60 anos deverá crescer 56% entre 2015 e 2030. Esta população é considerada mais vulnerável porque a senescência acarreta algumas limitações, entre as quais: barreiras físicas, psicológicas, sociais e econômicas (OLIVEIRA; SCORTEGAGNA; OLIVEIRA, 2015).

Esse quadro se agrava diante da pandemia, uma vez que os idosos são mais suscetíveis à contaminação pelo novo vírus e, em decorrência disso, precisam se afastar do convívio social e familiar para preservar sua saúde.

As pessoas de 60+, em grande parte, sentem-se fragilizadas pela falta da convivência com seus familiares, resultado do ritmo acelerado de vida e de trabalho, e o isolamento compulsório agrava ainda mais o sentimento de solidão, de isolamento, podendo proporcionar o surgimento de patologias, como a depressão (OLIVEIRA; SCORTEGAGNA; OLIVEIRA, 2013).

A alienação parental é aplicada ao idoso no ordenamento jurídico brasileiro por meio da analogia, pois a legislação se limitou a definir que esse fenômeno se aplica à criança e ao adolescente no contexto familiar. Assim, na forma inversa, a alienação parental se caracteriza pela restrição do idoso à convivência familiar.

No âmbito jurídico, o conteúdo abordado se justifica a partir da constatação do fenômeno da alienação parental dos idosos frente ao descaso da família para com seus anciãos durante a pandemia, que se materializa sob a forma de manipulação destes para que limitem qualquer forma de convivência com os demais membros da entidade familiar, caracterizando a alienação parental inversa.

No que diz respeito à metodologia, esta pesquisa possui cunho qualitativo, bibliográfico e documental, tendo sido utilizados artigos científicos e pesquisas que versam sobre a temática.

## 2. A TUTELA DO IDOSO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM O DIREITO DE FAMÍLIA

A Constituição Federal determina, por meio de normas, a interpretação e as diretrizes a serem seguidas pela legislação pátria, de modo a influenciar a legislação infraconstitucional para que não haja descompasso com a Lei Suprema.

Assim, o ordenamento jurídico prescreve dois tipos de normas, quais sejam: os princípios e as regras. No que tange aos princípios, a Vice-Presidente da Diretoria Executiva do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM) Maria Berenice Dias (2016, p. 67, grifo do autor) elucida que estes

[...] são normas jurídicas que se distinguem das regras, não só porque têm *alto grau de generalidade*, mas também por serem *mandatos de otimização*. Possuem um colorido axiológico mais acentuado do que as regras, desvelando mais nitidamente os valores jurídicos e políticos que condensam. Devem ter conteúdo de *validade universal*. Consagram valores generalizantes e servem para balizar todas as regras, as quais não podem afrontar as diretrizes contidas nos princípios.

Logo, os princípios exercem controle sobre as regras, uma vez que estas não podem agir em descompasso com o conteúdo axiológico, que

abarca valores universais. Ao contrário das regras, que são normas que não podem ser relativizadas e moldadas, necessitando aplicar uma ou outra, os princípios auxiliam na orientação do caso concreto.

O Direito de Família, sendo um dos ramos do Direito Civil, é direcionado por meio de bases norteadoras, as quais se encontram consagradas em especial nos princípios contidos na Carta Política do país, que são prescrições deixadas pelo poder constituinte originário para direcionar o ordenamento jurídico.

Conforme o doutrinador Rolf Madaleno (2018, p. 95) relata: “a Carta Magna colaciona diversos princípios, muito deles expressos, outros, engajados no espírito da Constituição, e vários deles endereçados ao Direito de Família”.

Destarte, as bases principiológicas consagradas constitucionalmente servem de alicerce para o corpo normativo nacional. Entretanto, serão abordados no presente trabalho apenas os mais relevantes no que se refere especificamente à tutela do idoso pelo Direito de Família, quais sejam: dignidade da pessoa humana, igualdade, solidariedade familiar, função social da família, proteção do idoso e afetividade.

No corpo normativo pátrio, existem princípios peculiares aos vínculos familiares, visto que a Constituição Federal disciplinou determinados valores sociais fundamentais que impactam diretamente o Direito de Família, cuja observação e aplicação não podem ser afastadas (DIAS, 2016).

Referente à dignidade da pessoa humana, o Brasil adotou o Estado Democrático de Direito, o qual visa a garantir o respeito aos direitos humanos e às liberdades civis, pelas garantias fundamentais, e, como tal, priorizou esse princípio com valor inerente e moral voltado às

peças, tendo o legislador constituinte positivado tal diretriz no texto da Constituição Federal de 1988.

Diante disto, a Carta Magna relata: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - A dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 1988).

Tal princípio configura uma garantia inerente ao próprio cidadão de que seus direitos serão assegurados pelo Estado para que não sejam lesados por terceiros. No que tange ao idoso, esse pressuposto universal é observado na medida em que à pessoa pertencente à terceira idade deve ser garantido o direito ao envelhecimento saudável na companhia de seus familiares.

A proteção jurídica dada pelo princípio da dignidade da pessoa humana à pessoa idosa se justifica perante a visível omissão da família, da sociedade e do Estado na efetivação dos direitos desta parcela da população, principalmente em virtude das fragilidades inerentes aos indivíduos com idade avançada, o que os fazem se sentirem inúteis e esquecidos (MADALENO, 2018).

Ante o exposto, vê-se que o direito ao envelhecimento decorre propriamente do princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que o sistema jurídico ampara o direito à vida do cidadão idoso até sua morte, assegurando-lhe uma vida digna.

Sobre a igualdade, ela decorre do objetivo que a Constituição Federal de 1988 tem de banir a discriminação, tomando como orientação a premissa já consagrada no âmbito internacional de que todos aqueles que estiverem em território nacional serão tratados da mesma forma.

O caput do artigo 5º da Carta Magna prevê esse princípio com o estopim de evitar diferenças e discriminações, leia-se: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (BRASIL, 1988).

Em especial no âmbito familiar, essa base normativa merece mais atenção, visto que todos os seus membros são sujeitos de direito que merecem ser tratados paritariamente entre si, pois a família é essencial ao funcionamento da sociedade.

Maria Berenice Dias (2016, p. 78), sobre o princípio da igualdade familiar: “atendendo à ordem constitucional, o Código Civil consagra o princípio da igualdade no âmbito do direito das famílias, que não deve ser pautado pela pura e simples igualdade entre iguais, mas pela solidariedade entre seus membros”.

Desse modo, a família não se configura apenas pelo agrupamento de pessoas, mas também pelo vínculo que os une. Tem-se que todos aqueles que compõem a entidade familiar devem ser tratados igualmente, levando-se em conta suas desigualdades.

Acerca do tratamento equânime assegurado à pessoa com mais de 60 anos, Rolf Madaleno (2018, p. 112-113) leciona:

Dispõe a Carta Política de 1988, como fundamentos do Estado Democrático de Direito, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, proibindo qualquer forma de discriminação em razão do sexo, da cor ou da idade das pessoas (CF, art. 3º, inc. IV). Desse modo, a idade não pode sob qualquer pretexto constituir-se em fato de restrição aos fundamentos do Estado de Direito; e tanto isso é verdade, que o artigo 5º da Carta Federal ressalta a equalização de todos perante a lei.

Portanto, vislumbra-se a importância da garantia constitucional ao tratamento isonômico no que tange ao Direito de Família, posto que a solidariedade familiar embasa os vínculos, materializando-se no reconhecimento de que cada um dos que integram o núcleo familiar é detentor de direitos.

A solidariedade está prevista na Constituição como uma das diretrizes a serem seguidas pela República. Entretanto, esse cuidado para com o próximo também pode ser aplicado à relação familiar, visto que, como já exposto, é no convívio familiar que a pessoa terá seu primeiro contato com a vida em sociedade.

Nesse diapasão, esclarece Flávio Tartuce (2019, p. 40):

A solidariedade social é reconhecida como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil pelo art. 3.º, inc. I, da CF/1988, no sentido de construir uma sociedade livre, justa e solidária. Por razões óbvias, esse princípio acaba repercutindo nas relações familiares, eis que a solidariedade deve existir nesses relacionamentos pessoais.

O princípio da solidariedade familiar decorre da determinação cedida pelo Estado de que os pais devem prestar assistência aos filhos. Nesse sentido, a mesma tutela destinada à criança deve ser fornecida ao ancião, conforme previsto no artigo 230 da Carta Magna: “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (BRASIL, 1988).

A partir da leitura do texto constitucional, considera-se que a referida assistência, que deve ser prestada pela família ao idoso para lhe garantir o cumprimento dos demais direitos que são a ele inerentes,

não possui apenas viés econômico, mas também afetivo, como forma de lhe assegurar uma vida digna.

Essa normativa embasa o cuidado que a família deve ter para com seus integrantes, não se configurando apenas como orientação, mas também em obrigação solidária entre a sociedade, o Estado e a família que decorre da Lei Suprema. Não cabe a somente um desses entes o zelo para com o idoso, senão ele poderia estar abandonado à sua própria sorte sem a devida proteção jurídica.

Em vista disso, o princípio da solidariedade familiar possui seu escopo na Carta Magna e decorre da mútua compreensão, ou seja, da união entre as pessoas e da sensação de dever recíproco, em que não existe discriminação de idade no caso da pessoa idosa.

A base principiológica da função social da família possui assento constitucional e é inerente aos vínculos familiares, pois é reservada notável proteção jurídica a essa instituição social. De acordo com o artigo 226, caput da Carta Política: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (BRASIL, 1988).

As relações familiares alicerçam a sociedade por desempenharem papel significativo na vida do indivíduo, tanto que há no ordenamento pátrio um ramo específico do direito que estuda a família. Sua função social reside no próprio encargo da sociedade, pois a esta está estritamente vinculada (MARTINEZ, 1997).

Desse modo, tendo em vista que a família possui a função social de cuidar de seus membros, ao idoso deve ser resguardada a manutenção da convivência com os demais integrantes, de modo que esta não seja restrita à medida que a idade avança e ele se sinta pertencente ao núcleo familiar.

A Carta Magna veda a discriminação por motivo de idade, além de servir de norteadora à criação de legislação específica que disciplina os direitos da pessoa idosa: o Estatuto do Idoso, que, no ensinamento de Rolf Madaleno (2018, p. 147),

[...] regula os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, sendo destinatários, com prioridade e imediata aplicação, de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-se-lhes todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (art. 2º) [...].

Tal arcabouço jurídico propicia que seja alcançada a igualdade material no que se refere ao idoso, de maneira a lhe assegurar tratamento isonômico na medida de suas desigualdades, como prevê o aludido princípio da igualdade.

Acerca da segurança jurídica proporcionada à pessoa idosa, Gagliano e Pamplona Filho (2019, p. 117) dispõem: “um tratamento respeitoso e preferencial aos idosos é, sem dúvida, um verdadeiro dogma na disciplina atual das relações de família”.

Desse modo, é possível inferir que a proteção ao idoso decorre do próprio princípio da dignidade da pessoa humana, que norteia todo o ordenamento pátrio para preservar os direitos dos indivíduos, para que não sejam violados por outrem.

Por fim, o princípio da afetividade alicerça o Direito de Família na constância de uma convivência colaborativa e de vínculos socioafetivos na predominância de características biológicas e patrimoniais.

Maria Berenice Dias (2016, p. 84, grifo do autor) relata sobre a afetividade:

O termo *affectio societatis*, muito utilizado no direito empresarial, também pode ser utilizado no direito das famílias, como forma de expor a ideia da afeição entre duas pessoas para formar uma nova sociedade: a família. O afeto não é somente um laço que envolve os integrantes de uma família. Também tem um viés externo, entre as famílias, pondo humanidade em cada família.

Sendo assim, o princípio da afetividade está relacionado à humanidade familiar de vivência harmônica entre os membros que a compõem, sendo um princípio peculiar do âmbito do Direito de Família.

Diante do exposto, os princípios constitucionais relacionados ao Direito das Famílias são norteadores da disciplina, tendo o Estado grande papel em sua concretização, para cumprir com os deveres da Carta Magna. Ademais, cabe à sociedade e à própria família viabilizar essa estrutura harmônica entre seus integrantes.

## **2.2. DIREITOS FUNDAMENTAIS INERENTES À PESSOA IDOSA PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO PÁTRIA**

O ordenamento jurídico brasileiro foi influenciado por documentos internacionais, quais sejam: a Declaração Universal dos Direitos humanos, criada em 1948 pela ONU; e a Convenção Interamericana sobre a proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, aprovada em 2015 pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

Acerca disso, de acordo com Maria Berenice Dias (2016, p. 1.102, grifo do autor), o arcabouço jurídico que norteia a salvaguarda das pessoas idosas no Brasil foi diretamente influenciado pelo primeiro documento, leia-se:

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (XXV 1) proclama o direito à *segurança na velhice*. A Constituição Federal, modo expresse, veda discriminação em razão da idade (CF 3.º IV). Atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, ao idoso, participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar, bem como garantindo o direito à vida (CF 230).

Deveras, o referido documento possibilitou que as garantidas dos idosos fossem incorporadas à Carta Política do país, de modo a reconhecer que a pessoa pertencente à terceira idade não deve ser discriminada, visto que a sociedade, a família e o Estado têm a incumbência de assegurar o direito a uma vida com dignidade e bem-estar.

Ademais, o doutrinador Fábio Ianni Goldfinger (2018, p. 17) descreve que a ONU desempenhou papel fundamental no que diz respeito à proteção do idoso:

A ONU, embora não possua um instrumento jurídico vinculante que trate de forma específica sobre os direitos humanos das pessoas idosas, por meio de sua Assembleia [sic] Geral, em 16 de dezembro de 1991, adotou os Princípios da ONU para Pessoas Idosas (Resolução n° 46/91). [...] Não se trata, como dito, de uma normatização cogente para o Estado, mas sim de vetores que possuem a capacidade de conduzir o Estado às atividades que possam implementar e proteger os direitos dos idosos.

Dessa feita, a proteção dada pelo rol de direitos e garantias adotado pela ONU influencia o cenário internacional e propõe respostas a serem adotadas no que diz respeito aos idosos, cabendo a cada Estado-nação implementar os direitos da terceira idade.

A Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos foi criada em Washington, em 15 de junho de 2015, pela OEA, sendo que o Brasil é um de seus signatários. O documento

assegura à terceira idade o pleno direito de participação, inclusão e integração na sociedade como sujeito de direitos (ALBERTON, 2019).

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, traz em seu texto diversas garantias fundamentais aos cidadãos brasileiros e prevê direitos específicos a determinados grupos vulneráveis, nos quais o idoso se insere, a fim de lhes dar tratamento equânime, leia-se:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos. (BRASIL, 1988)

A análise deste artigo pressupõe que o poder constituinte originário não excluiu os idosos do amparo legal, pois os considerou como pessoas vulneráveis que merecem proteção do Estado, da sociedade e da família.

Dessa forma, o legislador constituinte introduziu na Lei Maior os direitos fundamentais, acrescentando a preservação da liberdade, a igualdade de direitos e a supremacia da vontade popular como resposta às crueldades que aconteceram durante os regimes de governo autoritários.

O texto constitucional prevê os deveres específicos à terceira idade no artigo 229 da CF, que dispõe: “Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Portanto, é preceito fundamental a assistência recíproca tanto dos pais aos filhos quanto destes aos seus genitores, salvaguarda esta que se baseia no princípio da dignidade da pessoa humana, aplicável às relações familiares e que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Além do mais, no artigo 203, inciso V da Carta Magna, é garantida a assistência social à velhice, no valor de um salário-mínimo, à pessoa idosa que comprovar não ter como prover a sua própria manutenção (BRASIL, 1988).

O Estado só garante a assistência social ao idoso que comprovar que ninguém da família poderá prover seu sustento, caso contrário aos membros da entidade familiar cabe a prestação do auxílio, como elucida Goldfinger (2018, p. 49):

A obrigação de prestar alimentos é, sem dúvidas, necessária e imprescindível a qualquer ser humano, conferida, geralmente, aos seres humanos e formação, cessada, em regra, na fase adulta. Porém, em situações excepcionais, em outras circunstâncias, como a idade avançada (velhice), a prestação de alimentos pode se tornar de igual maneira necessária.

Dessa forma, a prestação de alimentos ao idoso representa a necessidade do dever de auxiliar o idoso, pois, sem tal assistência em específico, o indivíduo não tem garantida a sua subsistência. Para além da assistência material e econômica, a pessoa idosa também necessita que a assistam tanto psicológica quanto afetivamente.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma evolução no que diz respeito à proteção das pessoas idosas, tendo sido criada a Política Nacional do Idoso (PNI) em 1994 e instituído o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) em 2002, o qual tem como propósito implementar, elaborar, avaliar e acompanhar a PNI.

O posicionamento jurídico a respeito do idoso vem de longa data, pois a Carta Magna previu a necessidade de regulamentação no que tange à matéria, o que desencadeou a Lei nº 10.741/2003, denominada Estatuto do Idoso, sendo que tanto a PNI quanto o CNDI observam as diretrizes dessa legislação.

Maria Berenice Dias (2016, p. 82), acerca do Estatuto do Idoso, dispõe:

[...] constitui-se em um microsistema e consagra uma série de prerrogativas e direitos às pessoas de mais de 60 anos. Os maiores de 65 anos são merecedores de cuidados mais significativos. Não se trata de um conjunto de regras de caráter programático, pois são normas definidoras de direitos e garantias fundamentais de aplicação imediata. (CF 5.º § 1.º)

Sendo assim, o Estatuto contemplou as garantias e os direitos das pessoas idosas, reafirmando as disposições já contidas no texto constitucional no que tange ao pleno exercício dos direitos fundamentais, além de ampliar as garantias desse grupo com o objetivo de propiciar à pessoa idosa o envelhecimento com melhor qualidade de vida.

Os direitos fundamentais são considerados cláusulas pétreas (art. 60, § 4º da Constituição Federal), isto é, não podem ser extintos ou limitados por Emendas à Constituição, que, entretanto, podem ampliar direitos. Observa-se que o legislador, ao decidir sobre os direitos fundamentais como cláusula pétrea, tomou essa decisão por se tratar de direitos de grande importância para a proteção da dignidade humana, que é um princípio fundamental da Constituição (MACHADO, 2018).

Portanto, os direitos fundamentais são inerentes ao ser humano e foram conquistados no decorrer da história, podendo-se perceber que os idosos também gozam de prerrogativas próprias, tendo a Constituição

Federal de 1988 priorizado o respeito à terceira idade, considerando-os sujeitos de direitos fundamentais, os quais são entendidos como cláusulas pétreas consagradas na Carta Magna.

### **3. O POSICIONAMENTO JURÍDICO ACERCA DA ALIENAÇÃO PARENTAL NO BRASIL E A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ANALÓGICA DA LEI 12.318/2010 AOS IDOSOS**

O fenômeno da chamada Síndrome de Alienação Parental (SAP) se insere no Direito de Família por ser uma prática que decorre necessariamente do contexto familiar, sendo que tal assunto passou a ser estudado apenas recentemente apesar de tal processo vir ocorrendo reiteradamente nos lares brasileiros ao longo dos anos.

A SAP é tratada pela Lei nº 12.318/2010, que aborda especificamente o tema e coíbe esses atos, conceituando esse processo em seu texto da seguinte forma:

Art. 2º Considera-se ato de alienação parental a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob a sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este. (BRASIL, 2010)

Por mais que difamar um membro da família para outro com o objetivo de persuadir este último seja um processo mais observado na relação paterno-filial, sendo o pai o alienador e o filho o alienado, a mesma lógica também pode ser aplicada no que tange aos idosos, situação em que o genitor com idade acima de 60 anos é alienado por seu filho, o que configura a chamada alienação parental inversa.

Salienta-se que o legislador não abarcou a proteção do idoso quanto à alienação parental no Estatuto do Idoso, sendo tal aplicação análoga resultado do entendimento doutrinário. Além do mais, faz-se mister observar que a Lei nº 8.069/1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente, também se omitiu quanto a tal prática.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) disciplina que há critérios que podem ser adotados pelo juiz quando houver omissão legislativa, leia-se: “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” (BRASIL, 1942).

Logo, pode o juiz interpretar o caso concreto de acordo com os princípios que orientam o Estado Democrático de Direito e consoante os direitos fundamentais expressos na Carta Magna. Para mais, o idoso é amparado também pelo Estatuto do Idoso, que lhe garante a aplicação das garantias específicas a ele inerentes.

A doutrinadora Maria Berenice Dias (2016, p. 1109, grifo do autor) explica de forma maestral o conceito de alienação parental dos idosos:

Idade avançada não implica em *incapacidade* ou *deficiência*. No entanto, é inegável que traz limitações físicas e psíquicas relevantes. Quando ocorre interferência indevida na livre consciência da pessoa idosa, justifica-se a intervenção estatal. É necessário coibir que alguém próximo ao idoso, que exerce sobre ele algum tipo de influência, aproveite-se de sua fragilidade e passe a programá-lo para que venha a ignorar ou até mesmo odiar seus familiares.

Como observado, a ocorrência da alienação parental inversa configura violação aos direitos da pessoa idosa, que, pela idade avançada, pode sofrer limitações físicas e/ou psíquicas que a tornem mais vulnerável a esse tipo de violência praticada pelos membros da

família, processo este que é intensificado quando algum dos filhos constituiu nova família e repele o idoso do convívio familiar.

Portanto, alienação parental é o termo usado para técnicas de ações alienatórias dos filhos contra os pais, quando estes ficam dependentes de parentes, curadores ou de seus filhos na velhice. Esta seria uma forma inversa de alienação parental, que deve ser abarcada pela interpretação da lei específica.

Maria Berenice Dias (2016, p. 1109-1110, grifo do autor) explica que a vulnerabilidade que é prova suficiente para comprovar o direito de convivência familiar e até mesmo de penalidade do alienador:

Ainda que tais práticas sejam objeto de lei especial frente a crianças e adolescentes (Lei 12.318/10), flagrada a tentativa de construir injustificável rejeição a alguém com quem o idoso tinha alguma afinidade ou afeição, cabe a aplicação das mesmas sanções. Possível, assim, buscar judicialmente o direito de convivência e, inclusive, a penalização do alienador. Para a fixação do direito de visitas não é necessária a prova da *incapacidade* do idoso ou o decreto de sua *curatela*. A comprovação de sua vulnerabilidade e do uso dessas práticas é o que basta.

Aplicam-se sanções ao alienador que se aproveitar da fragilidade da terceira idade, sendo que a apresentação de provas justificáveis de alienação parental pode ensejar a volta do idoso ao convívio familiar com a fixação de visitas pelo membro familiar que o alienou quando este não representar perigo para o ancião.

A título de exemplificação, segue um julgado em favor da genitora idosa que autoriza visitas da filha para que esta preste auxílio às suas necessidades, com configuração de dano moral indenizável, como relatado a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS.

RELAÇÃO FAMILIAR DISSIDENTE DAS PARTES, IRMÃS ENTRE SI, EM RELAÇÃO À GENITORA. ELEMENTOS ANÁLOGOS À ALIENAÇÃO PARENTAL EM RAZÃO DO ESTADO DE VULNERABILIDADE E DOENÇA DA GENITORA. PONDERAÇÃO DOS DEVERES, DIREITOS E PRESSUPOSTOS DAS RELAÇÕES FAMILIARES. UTILIZAÇÃO ARBITRÁRIA DE ABUSOS ANÁLOGOS A MEDIDAS RESTRITIVAS, SEM AMPARO EM DECISÃO JUDICIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. PRESSUPOSTOS CONFIGURADOS. DANO MORAL RECONHECIDO. RECURSO DESPROVIDO. (...) Tendo em vista o estado de vulnerabilidade da genitora e a patologia específica, o caso não deixa de se parecer com aquele da alienação parental, ao inverso. Em verdade, o que se observa são medidas, próprias daquelas protetivas do Direito de Família, como interdição, tomadas de forma arbitrária e ao arrepio da Lei e dos ditames que regem as relações familiares. O ato de privar a irmã do contato com a genitora, sponte sua, independentemente de autorização judicial e dadas as circunstâncias do caso, gera dano moral indenizável. (Apelação, Nº 0006690-70.2012.8.24.0005, Primeira Câmara de Direito Civil, Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Relator: Domingos Paludo, Julgado em: 25-08-2016)

Essa decisão judicial foi acertada, enquadrando-se em alienação parental inversa, visto que a idosa precisava receber a visita de sua filha para que esta a auxiliasse no que fosse preciso para viver com dignidade e bem-estar.

Outra situação em que ocorre esse fenômeno é quando o filho beneficiado por um patrimônio aproveita a fragilidade mental do pai idoso e se insurge com intrigas maliciosas contra seus irmãos. Nessas circunstâncias, o genitor idoso é persuadido a acreditar nos fundamentos do herdeiro alienador (BARBEDO, 2013).

Desse modo, o pai, acreditando no filho alienador, altera o testamento em benefício deste para que tenha maior parcela na herança,

pois o objetivo é atingir psicologicamente o idoso para que este acredite que os outros filhos o abandonaram. Nesse caso, se os outros herdeiros recorrerem à Justiça a situação pode ser revertida.

Conforme Zimmerman (2007, p. 46) descreve em sua obra: “um outro tipo de violência comum por parte de muitas famílias é a interdição do velho, alegando sua incapacidade para administrar seus bens”.

Por sua vez, essa atitude por parte dos familiares do idoso fere a dignidade da pessoa humana ao não permitir que o idoso exprima sua vontade.

O Estatuto do Idoso trata acerca da vedação à discriminação, como segue: “Art. 4º Nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei” (BRASIL, 2003).

O que existe é o preenchimento de lacunas que o legislador deixou ao formular o documento, que deve ocorrer por meio de entendimentos jurisprudenciais e interpretações analógicas, pois a comunidade idosa vem sofrendo com as circunstâncias de vulnerabilidade e deve ser amparada psicológica e fisicamente mediante a proteção integral contra os danos concretos que podem ameaçá-los.

Desta feita, os idosos podem ser vítimas de preconceitos, isolamento, abusos por parte de seu cuidador, filhos ou de algum parente próximo. Nessas circunstâncias, a situação pode ser resolvida com base no Estatuto do Idoso, que relaciona as autoridades que têm o dever de socorrer os idosos que estiverem sofrendo agressões físicas ou psicológicas e protegê-los de seu curador ou de algum de seus familiares, leia-se:

Art. 19. Os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra idosos serão objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados à autoridade sanitária, bem como serão obrigatoriamente comunicados por eles a quaisquer dos seguintes órgãos:

I - autoridade policial;

II - Ministério Público;

III - Conselho Municipal do Idoso;

IV - Conselho Estadual do Idoso;

V - Conselho Nacional do Idoso. (BRASIL, 2003)

Assim, por meio dos direitos e garantias assegurados ao idoso na legislação especial, concretiza-se a vivência com dignidade e a proteção contra qualquer tratamento desumano, posto que, dessa forma, ao chegar à terceira idade, muitos benefícios podem ser usufruídos, bastando ter o conhecimento necessário para reclamá-los às autoridades competentes ou pedir ajuda a alguém que entenda acerca do assunto.

De acordo com Dias (2016, p. 1104, grifo do autor), visando ao acesso à justiça, as pessoas idosas ganham respaldo nas varas especializadas: “o conteúdo abrangente do princípio da proteção integral, que impõe à família garantir, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos do idoso, confere *legitimidade* a todos os parentes para representá-lo e defendê-lo em juízo”.

Conforme observado, aos idosos são garantidos o direito personalíssimo, a proteção à vida e a garantia à saúde com condições de dignidade, além de outros avanços conquistados que se encontram esculpidos no Estatuto do Idoso.

Salienta-se que, no dia 26 de agosto de 2020, a Lei de Alienação Parental completou 10 anos. Dito isso, o IBDFAM criou recentemente o Grupo de Estudo e Trabalho sobre Alienação Parental, visando a analisar as experiências acumuladas durante o período de vigência

da referida norma para abarcar esse fenômeno na discussão nacional (INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA, 2020).

Pode-se perceber que existe a possibilidade de aplicação analógica da referida legislação aos idosos, situação essa que possui amparo jurídico, o qual foi concedido através da LINDB, que autoriza ao magistrado a aplicação ao caso concreto da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito quando a lei for omissa.

#### **4. A PANDEMIA DE COVID-19 E OS IMPACTOS DO ISOLAMENTO SOCIAL NO DIREITO DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR DO IDOSO**

##### **4.1. BREVE HISTÓRICO DO CORONAVÍRUS E AS MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO BRASILEIRO PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA**

O Brasil é um país extenso e a desigualdade social é extrema, sendo que cada Estado da federação apresenta diferentes realidades. Desse modo, o governo brasileiro deve respeitar as particularidades de cada região para o enfrentamento de situações extravagantes, como é o caso da recente pandemia de Covid-19.

A doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2 se alastrou por todos os continentes, tendo chegado ao Brasil em fevereiro de 2020. Essa variante do coronavírus era desconhecida pela ciência até então, tendo o primeiro caso sido notificado em 31 de dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China. O vírus causa no ser humano desde um resfriado comum à pneumonia e leva muitos casos a óbito por síndrome

respiratória aguda grave, sendo que os sintomas mais comuns são: febre, cansaço e tosse seca (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2020).

O Brasil inclusive decretou, em 20 de março, Estado de Calamidade Pública até o dia 31 de dezembro, por meio do Decreto nº 6/2020, determinando as medidas que devem ser aplicadas com vistas à redução da disseminação, de modo que passaram a ser adotadas intervenções não farmacológicas (INF), tais quais: quarentena, distanciamento social e medidas de contenção comunitárias (BRASIL, 2020b).

No momento de elaboração do presente trabalho, o enfrentamento à pandemia se dava por meio da prevenção, de maneira a respeitar as medidas de saúde pública não farmacológicas e as recomendações do Ministério da Saúde, visto que ainda não existiam vacinas contra o coronavírus, apesar dos estudos científicos terem se aprimorado e possibilitado a imunização futura.

A OMS decretou em 11 de março o surto da doença do novo coronavírus como um alerta para as nações, uma vez que a epidemia havia se alastrado em grande escala, tornando-se uma pandemia mundial. Até o início do mês de julho, foram confirmados mais de 11,5 milhões casos do coronavírus e aproximadamente 500 mil mortes (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2020).

A desigualdade sanitária é alarmante no mundo, pois muitas pessoas não têm água potável, tampouco dispõem de sabão e álcool para higienizarem frequentemente as mãos, de maneira que esta é uma dura realidade que assola diversos países, inclusive o Brasil. Além do mais, no mundo globalizado, existe a facilidade de visitar outros países, restando evidente o porquê de o vírus ter se alastrado por todos os continentes.

Conseqüentemente, a América Latina tornou-se o novo epicentro da doença, tendo no território brasileiro sua expressividade. Até o dia 27 de agosto, o país já contava com 117.665 óbitos e 3.717.156 casos confirmados de pacientes, os quais se encontram sob tratamento e monitorados. Desse modo, mais de três milhões e meio de brasileiros já foram infectados pelo novo coronavírus (BRASIL, 2020b).

Conforme Hammerschmidt e Santana relatam, o primeiro caso brasileiro diagnosticado com Covid-19, o qual infelizmente veio a óbito, era de uma pessoa idosa que sofria de hipertensão e diabetes:

O primeiro óbito brasileiro confirmado ocorreu em 17 de março de 2020, com um homem de 62 anos, diagnosticado com diabetes e hipertensão, internado em rede especializada de saúde para a população idosa. Portanto, os idosos estão no centro da discussão da pandemia COVID-19 e carecem de atenção especializada de enfermagem e saúde para minimizar efeitos desastrosos no sistema de saúde e sociedade (2020, p. 3).

Desse modo, a velhice aumenta a incidência de doenças infectocontagiosas, principalmente naqueles que tem enfermidades crônicas, de modo que a chance de virem a óbito é maior, sendo este um fato concreto de vulnerabilidade, que ressalta a importância das medidas sanitárias não farmacológicas.

Entre as medidas adotadas pelo governo brasileiro e particulares para enfrentar a pandemia, destaca-se a oferta de cursos gratuitos aos profissionais de saúde para capacitá-los diante desse cenário de calamidade, como relatam as autoras:

Durante o período da pandemia, verificou-se entre os profissionais que atuam no cuidado à saúde ampla busca por conhecimentos, inclusive com documentos e cursos ofertados gratuitamente pelo Ministério da Saúde, Universidades

Federais e Privadas, Sociedades Científicas e outras Instituições (HAMMERSCHMIDT; SANTANA, 2020, p. 5).

Entretanto, as estratégias ainda são precárias no que tange aos cuidados das pessoas que estão nos grupos de risco, sendo que a saúde pública necessita de investimentos para prevenção, reabilitação e tratamentos adequados, uma vez que o sistema de saúde não está conseguindo suprir a demanda exigida.

Relevante destacar que instituições da área da saúde se unirão num esforço sem precedentes a fim de elaborarem documentos com orientações e posicionamentos sobre os impactos da Covid-19 nos anciãos, leia-se:

A demanda do cuidado gerontológico ficou evidente junto aos idosos institucionalizados, devido à vulnerabilidade destes durante a pandemia. Desta forma, para atender a demanda nas Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), a Associação Brasileira de Enfermagem, por meio do Departamento Científico de Enfermagem Gerontológica, elaborou documento com orientações específicas para essas instituições. A Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia também desenvolveu posicionamento sobre COVID-19; e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) emitiu nota técnica com orientações para serviços de saúde e outra nota específica para ILPI (HAMMERSCHMIDT; SANTANA, 2020, p. 6).

Logo, o meio científico se aproximou para que os técnicos e especialistas da área da saúde, numa luta para combater a disseminação da Covid-19, pudessem se unir num esforço coletivo para gerar mudanças na higiene comportamental dos brasileiros, principalmente os grupos que estão mais suscetíveis à letalidade do vírus.

O mundo globalizado já vinha passando por embates na área da saúde antes mesmo do surto do novo coronavírus, como relata Santos (2020, p. 6):

[...] a pandemia vem apenas agravar uma situação de crise a que a população mundial tem vindo a ser sujeita. Daí a sua específica periculosidade. Em muitos países, os serviços públicos de saúde estavam mais bem preparados para enfrentar a pandemia há dez ou vinte anos do que estão hoje.

Logo, o sistema de saúde encontra-se precário não somente no Brasil, mas em todo o globo terrestre, de modo que medidas devem ser adotadas a fim de desafogar os serviços públicos de saúde para que estes possam suprir a demanda a partir dos insumos e materiais apropriados para combater a Covid-19.

Por recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS), baseada em estudos científicos, o distanciamento social tem sido uma das medidas não farmacológicas mais adotadas em razão da pandemia do coronavírus juntamente com o isolamento social, no qual as pessoas se isolam em seus domicílios e têm o mínimo de contato com o mundo exterior. Essas têm se mostrado as soluções mais efetivas até então para reduzir a transmissão e retardar a propagação do vírus (AQUINO *et al.*, 2020).

O momento atual possibilita a reflexão para analisar a melhor maneira de ser solidário com o próximo, especialmente no que tange às pessoas que estão no grupo de risco, como idosos, hipertensos, diabéticos, grávidas e lactantes, entre outros. O primeiro procedimento é cuidar dos familiares, os quais são a estrutura da sociedade e são ligados inevitavelmente pelo princípio da afetividade.

Conforme Canotilho e Moreira *apud* Silva (2014, p. 312), é dever do Estado prestar assistência à saúde para o tratamento de doenças que possam acometer o povo brasileiro por meio de duas vertentes, quais sejam,

[...] uma, de natureza negativa, que consiste no direito a exigir do Estado (ou de terceiros) que se abstenha de qualquer ato que prejudique a saúde; outra, de natureza positiva, que significa o direito às medidas e prestações estaduais visando a prevenção das doenças e o tratamento delas.

Assim, verifica-se que os princípios da precaução e da prevenção são necessários para preservar o equilíbrio no Estado Democrático de Direito, tendo em vista que o Brasil é um país de grandes dimensões continentais onde a área da saúde pública deixa muito a desejar por conta de uma crise sanitária já existente.

Um dos impactos observados é a precariedade no serviço de assistência à saúde com relação às pessoas idosas, conforme Zimmerman (2007, p. 44) descreve:

Se a preservação da saúde e o atendimento às doenças já é uma dificuldade de modo geral para os brasileiros, a situação do velho é ainda pior. Além de os velhos que dependem do SUS terem que enfrentar as intermináveis filas para conseguir uma consulta médica e não terem medicamentos gratuitos suficientes, os hospitais não mantêm uma reserva de leitos para os pacientes idosos. [...] Acredito que uma das reformas de que a saúde brasileira necessita é ter uma preocupação maior com o velho, respeitando suas características e necessidades, como a de um tempo de internação maior.

Devido a essas dificuldades que a assistência à saúde enfrenta, a terceira idade precisa buscar proteção nos familiares, de modo que estes acolham o idoso no seio familiar por meio da afetividade que os

une. Deveras, a família atual é flexível e dinâmica o suficiente para se adequar com mais facilidade aos novos hábitos que o coronavírus trouxe para a humanidade.

Segundo Hammerschmidt e Santana (2020, p. 5), as medidas de enfrentamento à pandemia por si só não caracterizam negligência dos familiares para com os idosos:

É emergente definir e defender que o distanciamento social não caracteriza abandono, portanto, cada família em conjunto com o idoso precisa refletir e discutir as estratégias importantes para seu contexto. Neste momento de pandemia COVID-19, o afastamento físico reflete ato de amor, carinho e consideração, além de ser estratégia de proteção.

O ordenamento jurídico pátrio vem aplicando a suspensão das visitas aos idosos e crianças nesse período de pandemia do novo coronavírus, tratando-se essa de uma adaptação aos “tempos de guerra”, pois vivemos no Brasil e no mundo tempos de “Estado de exceção”, período em que alguns direitos dos cidadãos estão sendo suprimidos, como a liberdade de locomoção, prevista no artigo 5º, inciso XV da Carta Magna.

Como analisado, o distanciamento social repercutiu por todo globo terrestre, tendo sido adotado pelo Brasil como medida de enfrentamento à pandemia, de maneira que inevitavelmente são necessárias a precaução e a prevenção por parte dos governantes brasileiros e agentes de saúde a fim de amenizar os danos causados ao povo brasileiro.

## **4.2. A APLICAÇÃO DA LEI 12.318/2010 AOS CASOS DE ALIENAÇÃO PARENTAL CONTRA OS IDOSOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19**

A alienação parental contra os idosos, como já mencionado, é um fenômeno vivido pela sociedade contemporânea que pode se intensificar durante a época de pandemia, visto que os direitos de locomoção garantidos constitucionalmente estão sendo suprimidos.

Os idosos pertencem aos grupos de risco que possuem maior perigo de contágio pelo novo coronavírus e, por esse motivo, estão ficando mais tempo protegidos em suas residências para evitar a contaminação. As autoridades os têm aconselhado a ficarem em isolamento devido à alta probabilidade de adquirirem a doença.

A residência do idoso seria em tese o lugar de proteção, entretanto, dados do Governo Federal mostram, por meio de denúncias ao Disque Direitos Humanos ou Disque 100, que a violência psicológica, a negligência e o abuso econômico e financeiro realizados contra os idosos estão entre os mais expressivos, de forma que esses percentuais têm aumentado em decorrência da pandemia (HAMMERSCHMIDT; SANTANA, 2020).

O silêncio envolvendo a alienação parental inversa resulta de décadas de desamparo à terceira idade. No entanto, o momento atual é favorável para denunciar a violência que o idoso vem sofrendo por parte de seus familiares ou de seu curador no sentido de privá-lo da convivência familiar, direito esse consagrado pela Constituição Federal e pelo Estatuto do Idoso.

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República ampliou a cobertura do serviço de telefonia, que a princípio se destinava a denúncias de maus tratos e violência sexual de crianças e adolescentes, passando a atender todos os grupos vulneráveis durante a pandemia (BRASIL, 2020a).

De acordo com Zimmerman (2007, p. 45), existem modos pelo quais os familiares praticam maus tratos contra a pessoa idosa, como segue:

[...] existem várias formas de violência praticadas contra o velho por sua família. Entre elas, cabe destacar a falta de comunicação, o abandono e a superproteção, impedindo-o de fazer coisas para as quais tem condições plenas, a desqualificação de sua personalidade e experiências, a infantilização do velho, tratando-o como se fosse um bebê e a negação de um espaço físico onde ele possa se sentir seguro.

A sociedade tem o dever de exigir dos governantes a garantia do bem-estar social aos idosos, pois essa etapa da vida, como todas as outras, merece ser valorizada, com a direito à saúde e a uma vida tranquila com dignidade. Para mais, à família cabe o papel de acolher o idoso no seio familiar, ainda mais durante o período atual de incertezas e instabilidades.

A alienação parental inversa pode ser considerada uma violência contra a pessoa idosa, uma vez que a relação de afeto que o ancião possui com os familiares é abalada devido à privação de sua convivência familiar. Além disso, tal fenômeno viola a doutrina da proteção integral na qual o idoso se insere.

Para mais, a diminuição ou completa ausência do contato social entre o idoso e seus entes queridos faz com que a saúde mental da população idosa seja prejudicada, podendo esse quadro evoluir para o cometimento de suicídio, conforme segue:

Em situações de pandemia alguns idosos podem expressar dificuldades ao vivenciar situações de desamparo frente às situações de instabilidade dos vínculos afetivos, econômicos e/ou políticos, desencadeando angústia, tristeza profunda e solidão. Para aqueles que residem sozinhos, a vulnerabilidade emocional pode ser maior, podendo evoluir para estados depressivos ou mesmo depressão, cujo desfecho pode ser a ideação suicida, a tentativa de suicídio ou o suicídio propriamente dito. (GREEF *et al.*, 2020, p. 7)

Portanto, observa-se que a prática do suicídio entre os idosos é uma realidade no Brasil, apesar de esse assunto ainda ser considerado tabu na sociedade atual. Todavia, essa situação não deve ser ignorada, principalmente porque as circunstâncias extraordinárias geram na terceira idade sintomas de depressão e ansiedade, como tem ocorrido durante a pandemia de Covid-19.

Dessa forma, o desamparo para com os anciãos pode gerar dois fenômenos: o abandono afetivo inverso e a alienação parental inversa, os quais não podem ser confundidos para fins de conceituação. Nesse aspecto, o primeiro é caracterizado pelo descumprimento, pelos membros da família, do dever de cuidado que lhes é outorgado constitucionalmente, deixando de prestar assistência aos idosos. A alienação parental inversa, por sua vez, ocorre especificamente quando um membro da família proíbe o idoso de visitar um ente querido ou desqualifica o familiar perante o ancião, de modo que este crie aversão pelo parente difamado e deixe de conviver com ele. Isto é, trata-se de uma interferência psicológica na convivência familiar do idoso (SCHAEFER, 2014).

Logo, ainda que ambos os fenômenos mencionados possam estar ocorrendo nos lares brasileiros durante a atual conjuntura, o objetivo do presente estudo diz respeito somente à alienação parental, a qual, por

sua vez, pode decorrer de atitudes características do abandono afetivo, havendo uma linha tênue entre os dois institutos.

Ademais, a saúde mental das pessoas tem sido abalada em consequência da restrição à locomoção como medida de preservar sua saúde. Ocorre que muitas vezes tal impedimento acontece por vontade de algum(ns) membro(s) da família, o(s) qual(is) vislumbra(m) no isolamento social uma forma de privar o idoso da companhia dos familiares, de modo que o ancião não tenha qualquer tipo de convivência (GHELMAN; LEMOS, 2020).

São incertas as consequências trazidas com a pandemia do coronavírus num mundo globalizado, porém há a necessidade de adequação à realidade e de auxílio aos mais vulneráveis, como é o caso dos idosos. Assim, os familiares não podem restringir o convívio da família por meio de práticas alienantes, devendo manter a rede de comunicação pelos meios digitais, dadas as facilidades da modernidade.

Sobre isso, explica Claudia Gay Barbedo (2013, p. 250):

A convivência familiar do idoso deve ser preservada, cuidada, para que possa, por exemplo, durar a vida toda. Essa é uma das formas de respeitar o preceito consubstanciado no Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal de 1988, de maneira a assegurar, com prioridade absoluta, ampla e irrestrita convivência vulnerável-familiar. Portanto, resulta em dar efetividade plena à doutrina da proteção integral para proteger o idoso, além do adolescente e da criança, e banir a alienação parental.

Dessa forma, a proteção à pessoa idosa se faz necessária, visto que a convivência já estabelecida entre os familiares deve perdurar com a adoção de medidas que resguardem a saúde da pessoa idosa e de seus entes queridos, atenuando os danos causados pela situação atual na efetivação dos direitos inerentes à pessoa idosa.

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro havia decidido, em um julgado anterior à pandemia de Covid-19, que se a proteção à saúde da pessoa idosa exigir a restrição de contato com os familiares, estes devem manter a convivência com o ancião por meios virtuais. Dessa forma, tal decisão pode servir de precedente aos casos que envolvam a restrição de convivência familiar do idoso durante a circunstância de emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (GHELMAN; LEMOS, 2020).

Observa-se que, além da assistência ao idoso desempenhada pela família e a sociedade, ainda há a necessidade de o poder público se comprometer com os idosos, formulando políticas públicas e ações que almejem a redução da violência praticada contra esse grupo vulnerável, conforme elucida Claudia Gay Barbedo (2013, p. 251):

[...] a alienação parental deve ser rebatida e para isso faz-se necessário chamar o Estado – o qual está constitucionalmente comprometido em assegurar proteção integral aos sujeitos vulneráveis – ao dever de adoção de medidas legislativas que promovam o acesso à convivência familiar e reforcem a coibição de atos abusivos.

Logo, providências eficazes devem ser tomadas enquanto perdurar esse período de pandemia pelo qual a humanidade passa, sendo que os direitos dos idosos não devem ser negligenciados, principalmente em decorrência das medidas de saúde pública não farmacológicas que visam a desacelerar o contágio do vírus. A permanência do convívio entre os familiares pelos meios tecnológicos evidencia as facilidades de um mundo globalizado. No entanto, apenas serve para mitigar os efeitos do distanciamento social nos vínculos familiares, que devem restar preservados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto, o trabalho procurou alcançar a finalidade de proporcionar maior conhecimento sobre a alienação parental inversa e suas implicações jurídicas, visando a tornar o tema compreensível. Para esse propósito, utilizou-se como base legislativa a Constituição Federal e as leis específicas de proteção ao idoso, além de buscar fundamento em renomados doutrinadores e na jurisprudência pátria.

O amparo internacional da pessoa idosa se deu com a Declaração Universal dos Direitos humanos e a Convenção Interamericana sobre a proteção dos Direitos Humanos dos Idosos. Tais documentos influenciaram na proteção trazida pela Carta Magna de 1988, que estabelece direitos e garantias fundamentais que visam a salvaguardar o povo brasileiro, além dos princípios constitucionais que regem o Direito da Família e embasam o amparo aos idosos, cuja proteção se dá especificamente através do Estatuto do Idoso.

O fenômeno da alienação parental está inserido no Direito de Família, sendo uma prática que decorre do contexto familiar e é comumente associada à figura do genitor como alienador e do filho como alienado, de modo que tal violência é coibida pela Lei 12.318/2010. Todavia, tal prática pode ser também cometida em desfavor dos idosos, que também podem ser vítimas desse tipo de violência que restringe a convivência familiar.

O mundo está atualmente lutando contra um inimigo invisível que é a Covid-19, doença que possui como agente etimológico o vírus SARS-CoV-2, um novo coronavírus identificado no final do ano de 2019, que se alastrou pelo mundo e provocou uma situação de emergência de saúde pública. Enquanto não há vacina antiviral contra tal enfermidade,

o governo brasileiro adotou intervenções não farmacológicas como forma de enfrentamento, dentre as quais se destaca o isolamento social, que pressupõe a permanência dos indivíduos nas residências a fim de preservar a saúde da coletividade.

Verificou-se que as medidas de saúde pública resultam em possíveis fatores que favorecem o fenômeno da alienação parental inversa, podendo trazer consequências negativas às pessoas idosas, de modo que os próprios familiares podem atuar como possíveis agressores por meio da privação do convívio do ancião com seus entes queridos. Todavia, como enfrentamento a tal prática, o momento atual pede que a família busque uma interação ativa para com o ancião, pois a convivência familiar deve ser preservada.

Em suma, restou evidenciada a possibilidade de aplicação analógica da Lei nº 12.318/2010 para a alienação parental praticada contra os idosos a partir da interpretação concedida pela LINDB. Todavia, ainda são necessários mais estudos que comprovem a ocorrência desse fenômeno durante a pandemia, uma vez que a jurisprudência acerca do tema ainda não se encontra consolidada e a alienação parental inversa necessita ser constatada por meio de decisão judicial.

## REFERÊNCIAS

ALBERTON, Lucas de Costa. *A tutela da pessoa idosa no Brasil frente aos tratados internacionais de direitos humanos*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2019.

AQUINO, Estela M. L. et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 6, p. 2423-2446, jun. 2020.

BARBEDO, Claudia Gay. A alienação parental do idoso, do adolescente e da criança. In: IBIAS, Delma Silveira; SILVEIRA, Diego Oliveiras da (coord.). *Família e sucessões sob um olhar prático*. 1. ed. Porto Alegre: IBDFAM/RS, 2013. p. 237-252.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.714, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm). Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010*. Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112318.htm). Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Governo do Brasil. *Para combater efeitos da pandemia, Direitos Humanos amplia canais de atendimento*. 7 de maio de 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/05/para-combater-efeitos-da-pandemia-direitos-humanos-amplia-canais-de-atendimento>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil*. 2020b. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Apelação 0006690-70.2012.8.24.0005*. Relator: Domingos Paludo, 25 de agosto de 2016. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/buscaForm.do>. Acesso em: 11 jul. 2020.

DIAS. Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. 1275 p. E-book.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO; Rodolfo. *Novo curso de direito civil: direito de família*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. 6 v. 968 p. E-book.

GHELMAN, Debora; LEMOS, Bianca. *Impactos do coronavírus no direito de família e sucessões*. 2020. 19 p. E-book. Disponível em: <https://deboraghelman.com.br/wp-content/uploads/2020/03/E-Book-Debora-1.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

GOLDFINGER, Fábio Ianni. *Estatuto do Idoso*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018. 220 p.

GREFF, Aramita Prates et al. *Saúde mental e atenção psicossocial na pandemia COVID-19: suicídio na pandemia COVID-19*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. 24 p. Cartilha.

HAMMERSCHMIDT, Karina Silveira de Almeida; SANTANA, Rosimere Ferreira. Saúde do idoso em tempos de pandemia Covid-19. *Cogitare Enfermagem*, Curitiba, v. 25, s./n., 2020. 10 p. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cogitare/article/view/72849/pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. *Lei de Alienação Parental completa 10 anos de vigência*. 2020. Disponível em: <https://www.ibdfam.org.br/noticias/7659/Lei+de+Aliena%C3%A7%C3%A3o+Parental+completa+10+anos+de+vig%C3%Aancia>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MACHADO, Michelle Maria Costa. A importância da condição humana na promoção do direito fundamental de proteção ao trabalho da mulher no ordenamento jurídico brasileiro. *Direito UNIFACS – Debate Virtual*, Salvador, s./v., n. 212, 26 p., fev. 2018. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/5236/3352>. Acesso em: 13 jul. 2020.

MADALENO, Rolf. *Direito de família*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1681 p. E-book.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Direito dos idosos*. 1. ed. São Paulo: LTr, 1997. 150 p.

OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva; SCORTEGAGNA, Paola Andressa; OLIVEIRA, Flávia. Empoderamento e Educação: pressupostos para uma velhice bem-sucedida. In: CURY, Mauro José Ferreira; OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva; COENGA, Rosemar Eurico (orgs). *As interfaces da Velhice na Pós-modernidade: avanços e desafios na conquista da qualidade de vida*. 1. ed. Cascavel: EDUNOESTE, 2013. 201 p.

OLIVEIRA, Rita de Cássia; SCORTEGAGNA, Paola Andressa; OLIVEIRA, Flávia. Extensão universitária: perspectivas e ações para a terceira idade. In: OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva; SCORTEGAGNA, Paola (orgs). *Universidade Aberta para a Terceira Idade: os idosos como protagonista na extensão universitária*. 1. ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2015. 231 p.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)*. Atualizada em 13 de julho de 2020. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875). Acesso em: 13 jul. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A cruel pedagogia do vírus*. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2020. 32 p. E-book.

SCHAEFER, Amanda Polastro. *A alienação parental e a violação aos direitos de personalidade*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 934 p.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1426 p.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito de família*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 5 v. 1049 p. E-book.

ZIMERMAN, Guite I. *Velhice: aspectos biopsicossociais*. 1. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 222 p.

# Revista Brasileira de Direito e Justiça

## Brazilian Journal of Law and Justice Journal of Law



# A CONDIÇÃO VULNERÁVEL DO SER HUMANO E A REALIDADE ENFRENTADA PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS: UM OLHAR À LUZ DA ALTERIDADE

*THE VULNERABLE CONDITION OF THE HUMAN BEING AND THE REALITY FACED BY THE HOMELESS POPULATION IN THE CONTEXT OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC: A LOOK IN THE LIGHT OF OTHERNESS.*

 [doi.org/10.5212/RBDJ.v.3.0002](https://doi.org/10.5212/RBDJ.v.3.0002)

**Jackson de Jesus Sousa Leite<sup>1</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-7137-3742>

 <http://lattes.cnpq.br/9183103118212688>

**Resumo:** Este artigo destina-se à análise dos impactos sofridos pela população em situação de rua durante a pandemia provocada pelo coronavírus (Sars-cov-2) e da ampliação de sua condição de vulnerabilidade nesse contexto. A justificativa reside no elevado grau de exposição viral a que se encontra submetido esse segmento diante da falta de recursos para adotar as medidas sanitárias. Buscou-se, neste estudo, discutir os conceitos de vulnerabilidade e alteridade trabalhados no campo da bioética, considerando que esses dois conceitos são pressupostos fundamentais para compreender a situação existencial de grupos marginalizados socialmente. O caminho metodológico foi baseado na realização de revisão bibliográfica e análise de instrumentos normativos. Os aspectos conclusivos desse trabalho apontam para a necessidade de criação de políticas públicas

.....  
<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade do Estado da Bahia. E-mail: jahcksonleyte@gmail.com.

eficazes voltadas para os moradores em situação de rua, visando, principalmente, à sua saída da situação de desabrigo, somado à adoção da alteridade como mecanismo de ressignificação das relações entre os indivíduos.

**Palavras-chave:** Vulnerabilidade. População em situação de rua. Pandemia do coronavírus. Desigualdades. Alteridade.

**Abstract:** This article is intended to analyze the impacts suffered by the homeless population during the pandemic caused by coronavirus (Sars-cov-2) and the spread of its vulnerability condition in this context. Justified by the high degree of viral exposed in which this follow-up is found, in view of the lack of resources to adopt sanitary measures. In this study, we sought to discuss the concepts of vulnerability and otherness worked in the field of bioethics, considering that these two concepts are fundamental assumptions to understand the existential situation of socially marginalized groups. The methodological path was based on a bibliographic review and analysis of normative instruments. The conclusive aspects of this work point to the need to create effective public policies aimed at homeless people, aiming, mainly, to get them out of the situation of homelessness, in addition to changing the behavior of society in the light of otherness in this process.

**Keywords:** Vulnerability. Homeless population. Cronavirus pandemic. Inequalities. Otherness.

## INTRODUÇÃO

A humanidade por diversas vezes enfrentou grandes crises epidemiológicas. Doenças como a peste bubônica, gripe espanhola, cólera e malária provocaram a morte de milhões de pessoas em todo o mundo, mas, com os avanços dos estudos científicos, foi possível desenvolver meios capazes de controlar tais surtos epidemiológicos.

Após esses cenários, foi lançada uma grande esperança sobre a ciência médica, de modo a considerá-la a ciência da precisão e exatidão. No entanto, o advento de uma nova crise humanitária em pleno século XXI pegou de surpresa a comunidade científica e toda a sociedade.

O surgimento do novo coronavírus (Sars-cov-2) provocou impactos planetários. Atividades econômicas, educacionais e esportivas foram

altamente reduzidas, quando não paralisadas. E enquanto não há a vacinação em massa da população, as medidas de segurança são as principais aliadas para frear a disseminação do vírus.

O distanciamento social, as higienizações diárias e o uso de máscaras são medidas essenciais para evitar a contaminação viral. Contudo, pensando nas múltiplas realidades que formam o tecido social, é perceptível que nem todas as pessoas têm a possibilidade de adotar tais medidas, como é o caso da população em situação de rua, grupo que teve sua condição de vulnerabilidade ampliada por falta de recursos mínimos para enfrentar a pandemia.

Assim, este trabalho tem como finalidade analisar os dilemas enfrentados pela população em situação de rua e a ampliação de sua condição de vulnerabilidade no contexto da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus, tendo em vista que o longo processo de invisibilização e exclusão vivenciado por essa população a colocou em um lugar de grande exposição, tornando-a mais suscetível à contaminação viral.

Quanto à metodologia, o presente artigo baseou-se no método dedutivo com abordagem qualitativa. A partir da realização de levantamento biobibliográfico em livros, legislações, textos científicos e da análise de estudos nacionais e estrangeiros, buscou-se colecionar posicionamentos e entendimentos que fundamentassem a ideia proposta neste trabalho.

Tratando-se da estrutura, além da introdução, esta pesquisa foi seccionada em quatro tópicos. O primeiro apresentará a compreensão do que vem a ser vulnerabilidade humana; o seguinte trará um breve histórico da população em situação de rua no Brasil; o terceiro consistirá na análise dos impactos da pandemia na vida desse grupo, assim como

das medidas adotadas pelo governo brasileiro; e o último versará sobre a ressignificação das relações humanas a partir do conceito de alteridade.

## **1. DELINEANDO A COMPREENSÃO DA VULNERABILIDADE HUMANA**

As grandes revoluções ocorridas no século XX provocaram grandes transformações na sociedade e as relações humanas também foram tomadas por esse processo. Acontecimentos históricos como a Primeira e Segunda Guerra Mundial trouxeram uma grande lição para o mundo: a necessidade da valorização da pessoa humana.

Embalados por esse movimento, tratados internacionais a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUHD) e as próprias Constituições Democráticas que surgiram após esse contexto adotaram a figura do ser humano como cerne fundamental das relações, nascendo, assim, uma nova configuração das relações em todas as esferas do tecido social.

Uma relação que outrora baseava-se na autonomia da vontade passa a amparar-se na autonomia privada, fruto do fenômeno conhecido como *Constitucionalização dos Direitos Fundamentais* (CUNHA JÚNIOR, 2020, p. 568). Ou seja, as normas e princípios constitucionais passam a irradiar sobre todas as relações, como uma espécie de luz maior, visando assegurar os direitos fundamentais, bem como coibir possíveis violações a esses direitos.

Um outro marco que redesenhou as relações entre os indivíduos foi o progresso tecnológico, sobretudo na ciência. O desenvolvimento científico vem apresentando inúmeros benefícios à toda humanidade, contribuindo na prevenção de doenças, elaboração de medicamentos,

mudança de paradigmas, valores, ideias, crenças e conceitos (ARAÚJO, 2010, p. 92-93). Por outro lado, o avanço da ciência provocou um desnivelamento na sociedade.

O advento de tecnologias científicas trouxe à tona diversos dilemas que acentuaram as desigualdades socioeconômicas, principalmente em países que possuem alto índice de pobreza. E esse cenário possibilita a reflexão acerca da harmonização entre o desenvolvimento científico e a manutenção da dignidade humana, já que o ser humano passou a ser o centro das relações.

Destarte, não é possível pensar em progresso sem olhar para a multiculturalidade que especifica cada lugar e pessoa no mundo. E entender essa circunstância é compreender que todo indivíduo possui algum tipo de vulnerabilidade.

De acordo com Maria do Céu Patrão Neves, a expressão “vulnerabilidade” é de origem latina, deriva de *vulnus (eris)*, que quer dizer ferida, isto é, passível de ser ferido. Etimologicamente o termo remete a um mesmo sentido, porém pode ganhar significados específicos em determinados contextos em que é evocado (NEVES, 2006).

Na seara da bioética, o primeiro escrito que fez uso da palavra vulnerabilidade com uma acepção ética foi o *Belmont Report: ethical principles and guidelines for the protection of human subjects of research*, desenvolvido pela *National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research*, finalizado em 1978. Esse documento tinha o fito de formular princípios éticos que pudessem ser utilizados como parâmetro em pesquisas com seres humanos (NEVES, 2006).

A introdução do conceito de vulnerabilidade nas discussões bioéticas é considerada recente, ganhando força mais precisamente na década de 1990. O surto do HIV/aids que surge nesse período entre as populações periféricas, marcadas pelas desigualdades social e econômica, influenciou diretamente para consolidar esse novo termo na bioética (BARCHIFONTAINE, 2006, p. 2).

Nessa esteira, a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos (DUBDH) de 2005 em seu artigo 8º dispõe que a vulnerabilidade do ser humano “[...] deve ser levada em consideração na aplicação e no avanço do conhecimento científico, das práticas médicas e de tecnologias associadas. Indivíduos e grupos de vulnerabilidade específica devem ser protegidos e a integridade individual de cada um deve ser respeitada” (UNESCO, 2005).

A vulnerabilidade pode ser compreendida como a incapacidade de proteger os próprios interesses (CIOMS, 2002, p. 12). Rogers e Ballantyne (2008, p. 2) apontam que a vulnerabilidade possui duas tipificações, quais sejam: extrínseca e intrínseca. A primeira refere-se a fatores externos como a insuficiência socioeconômica, escassez de escolaridade e atributos que representam a pobreza. Já a segunda seria provocada pelas características de cada indivíduo a exemplo de doenças, deficiência mental ou mesmo a idade. Ambas podem ocorrer simultaneamente ou de maneira isolada.

Durante anos, acreditou-se que os vulneráveis seriam as pessoas com deficiência física e/ou mental, crianças, idosos etc., ficando excluída uma gama de pessoas que se encontram em outras esferas de vulnerabilidade em razão de situações de pobreza e opressão (BARCHIFONTAINE, 2006). No decorrer do tempo, as mudanças e os fatos ocorridos no mundo inteiro possibilitaram uma melhor compreensão e ampliação

do conceito de vulnerabilidade. Foi possível perceber que há seres humanos vulneráveis nas mais diversas localidades do planeta e o que muda são os motivos que provocaram essa sensibilidade.

Para Christian Barchifontaine (2006, p. 6), “a fragilidade não necessita ser biológica, nem tampouco o constrangimento necessita ser legalizado para que as pessoas se encontrem em situações de vulnerabilidade”. Esse entendimento traduz o que vem a ser um indivíduo vulnerável em suas variadas dimensões.

Tal linha de raciocínio dialoga com a percepção de Maria do Céu, a qual afirma que “o homem, tal como os demais viventes, é, pois, natural e ontologicamente vulnerável” (NEVES, 2008, p. 14). Nesse sentido, a vulnerabilidade acomete a todos os seres, pois faz parte do processo natural daquele que existe, ainda que dentro de suas peculiaridades.

A vulnerabilidade, portanto, deixa de ser um conceito restringido a um determinado grupo e assume um caráter universal. O conceito que em certa medida excluía alguns torna-se um paradigma que une a todos.

Segundo Neves (2008), para concretizar esse novo passo pela primeira vez a vulnerabilidade humana aparece como princípio na *Barcelona Declaration*, em 1998, aliando-se à autonomia, dignidade humana e integridade, sendo considerados os princípios básicos na bioética e biodireito no continente europeu.

Acarga principiológica que recai sobre o conceito de vulnerabilidade impulsiona uma obrigatoriedade de aplicação desse princípio. Tendo em vista que a vulnerabilidade corresponde à suscetibilidade de ser “ferido”, tornou-se necessária a implementação de ações que assegurassem o cuidado para pessoas vulneráveis (NEVES, 2008).

Embora todo ser humano seja vulnerável, há graus de vulnerabilidades que precisam ser tratados com urgência. As reflexões e teorização em torno da temática apontaram um caminho pelo qual a humanidade deve prosseguir. Populações em todo o mundo encontram-se em variadas realidades de vulnerabilidade. Homens, mulheres, idosos, crianças, pessoas com deficiência são cotidianamente lançados à margem da sociedade, e identificar esses contextos é fundamental no processo de tratamento das vulnerabilidades.

## **2. O PROCESSO DE EXCLUSÃO E INVISIBILIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: IGUALDADE PARA TODOS?**

É comum andar pelas cidades brasileiras e ver pessoas fazendo de viadutos, praças, feiras e passeios local de moradia. Alimentando-se de restos de comida e sem acesso a serviços essenciais como saúde e educação. Além de se encontrarem em um elevado grau de pobreza, esses indivíduos enfrentam um processo de exclusão e invisibilização que os coloca em uma posição ainda mais marginalizada socialmente, potencializando de forma significativa a sua condição de vulnerabilidade.

A Constituição Federal de 1988 fixou uma gama de direitos, assegurando aos indivíduos a possibilidade de viver de maneira digna. Ao tratar dos direitos sociais, a Carta Magna, em seu art. 6º, aponta entre outros direitos a moradia (BRASIL, 1988), considerada fundamental para o pleno desenvolvimento de qualquer ser humano, pois traduz um lugar de abrigo, proteção e segurança. No entanto, essa teorização não reflete o cotidiano de muitos moradores em situação de rua no Brasil.

Segundo Verônica Tiengo, não é recente a existência de pessoas em desabrigo. As cidades pré-industriais já eram marcadas pela presença dos mendigos, nome dado na época para pessoas em situação de rua. Nesse período, a pobreza era idealizada e a população marginalizada era considerada santa, principalmente pela influência franciscana. Todavia, com o advento do século XIV, essa percepção é modificada. Os valores religiosos já não viam a pobreza com bons olhos. E esse estigma é selado com o surgimento da peste bubônica, crise humanitária que dizimou inúmeros desabrigados, contribuindo para a construção da primeira lei de vadiagem mais elaborada (TIENGO, 2018).

Além da eclosão da peste, a ascensão do capitalismo impulsionou o contexto de vulnerabilidades. A relação trabalhista que se torna ainda mais fragilizada em razão das políticas capitalistas, somada à expropriação de terras da população mais pobre, empurrara os vulneráveis para as ruas.

Dessa forma, é assertivo pontuar que “o fenômeno população em situação de rua surge no seio do pauperismo generalizado vivenciado pela Europa Ocidental, ao final do século XVIII, compondo as condições históricas necessárias à produção capitalista” (SILVA, 2006, p. 75). E é nesse momento que, por falta de auxílio jurídico-político-social e pela escassez de trabalho, surge “o exército de reserva” dito por Marx (SILVA, 2006).

No Brasil, a sociedade pré-industrial experienciou um regime escravocrata. Considerados indignos de quaisquer direitos, as pessoas escravizadas viviam em situação de subalternidade, existindo em condições sub-humanas. Apenas após intensos processos de luta, em 1888, foi promulgada a Lei Áurea, abolindo formalmente a escravidão. Porém os escravos agora livres não tinham para onde ir. A grande

concentração de terras em posse dos latifundiários que na época traduzia também a concentração de renda lançou a população liberta às ruas sem qualquer tipo de amparo (CERQUEIRA, 2011).

Anos mais tarde, fatores como o êxodo rural e o processo migratório, em razão do avanço industrial, intensificaram o fenômeno da população em situação de rua (SICARI; ZANELLA, 2018). As pessoas que saíam à procura de melhores condições de vida se deparavam com uma política de exploração da mão de obra e, não encontrando saídas, se rendiam às perversas estratégias do capitalismo.

O desemprego e o subemprego movidos pela busca incessante por lucro acentuavam a situação de carência e miserabilidade dessas pessoas, que passaram a fazer da rua seu lugar de moradia. Lamentavelmente, nenhuma política para reparar os danos sofridos por essa população foi desenvolvida e, como consequência, houve a ampliação da desigualdade social.

A primeira instituição que se preocupou com essa população foi a Igreja Católica, que entre as décadas de 1970 e 1980, por meio da Organização do Auxílio Fraternal (OAF), ligada a Pastoral do Povo da Rua, criou programas assistenciais relacionados à moradia e organizou grupos de representação popular, atuando de maneira mais enfática em São Paulo e Belo Horizonte (BRASIL, 2012).

Esse movimento assistencialista ganhou força com o processo de redemocratização ocorrido no país, fruto da promulgação da CRFB/88. Visando materializar a igualdade entre todas as pessoas, foi descrito: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988).

Conforme José Carlos Gomes Barbosa, foi a partir de 1990 que as iniciativas voltadas para a população em situação de rua avançaram, mobilizações e atos começaram a ser executados com o fito de buscar a implementação de políticas públicas para esse segmento (BARBOSA, 2018). A partir de então, o Governo Federal passou a criar políticas e legislações de caráter mais sistemático, tratando de forma individualizada as demandas dos moradores em situação de rua.

Nesse sentido, destaca-se a instituição da Política Nacional de Assistência Social (2004); a realização do I Encontro Nacional sobre População de Rua em Situação de Rua (2005) e da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2007/2008); e o Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009, instituindo a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, medida de grande significado para essa comunidade que passou a ter seus direitos reconhecidos pelo Estado (BARBOSA, 2018).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua traz o conceito do que seria a pessoa em situação de rua e apresenta os caminhos que a União juntamente com os demais entes federativos devem percorrer para implementar as políticas públicas voltadas para essa população. Norteada por princípios constitucionais, a exemplo da dignidade da pessoa humana, direito à convivência familiar, à vida, à cidadania, ao atendimento universalizado, busca-se a promoção de igualdade e um mínimo existencial para os moradores em situação de rua (BRASIL, 2009).

Nesse contexto, baseados nas iniciativas municipais, no ano de 2010, foram criados os serviços Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua - Centro Pop e o Consultório na Rua.

Ambos compõem políticas públicas nacionais, sendo implementados a partir de arranjos institucionais. O primeiro está ligado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), realizando um trabalho de caráter assistencial, atendendo pessoas que têm seus direitos violados. Já o segundo está vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), promovendo diversos serviços de cuidado aos mais vulneráveis, como crianças, adolescentes e idosos (BARBOSA, 2018).

Assim, fica claro o importante papel das políticas públicas descritas para a população em situação de rua. No entanto, para que essas políticas alcancem seus objetivos, é necessário implementá-las, residindo aí um impasse. Como pontua Resende e Mendonça (2019), há uma enorme lentidão no processo de aplicação das políticas sociais em todo o país, o que aumenta ainda mais a realidade vulnerável dessa população.

Varanda e Adorno (2004, p. 66) trazem uma outra problemática em relação às políticas públicas voltadas para esse segmento, para eles, “os programas sociais desenvolvidos nesse contexto trazem a marca ideológica do descarte social de uma população que é tratada como excedente”. Noutras palavras, os programas e projetos criados não apresentam possibilidades para que as pessoas venham a sair das ruas e possam seguir novos caminhos.

Segundo os dados contidos na plataforma do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), o número de pessoas em situação de rua em todo o país, até março de 2020, girava em torno de 150 mil desabrigados (BRASIL, 2020a), mas estima-se que esse quantitativo tenha sofrido elevação.

Compreender a situação de vulnerabilidade da população em situação de rua é, portanto, compreender que cotidianamente pessoas

sofrem com o processo de exclusão e invisibilização. Ao analisar o que dispõe a CRFB/88 e o que propõem as próprias políticas públicas destinadas à população em situação de rua, vê-se que o desejo de igualdade para todos não passa do plano formal, uma vez que milhares de pessoas vivem à margem da sociedade.

Sem moradia, com insuficiência financeira, sem acesso aos serviços básicos e sem ter muitas das vezes o que comer, os moradores em situação de rua são lançados à própria sorte. Se, em um cenário de “normalidade”, o desafio já é imensurável, diante de uma pandemia como a da COVID-19, em que as medidas sanitárias e de segurança, como o isolamento social e higienização diária (MS, 2020), são os meios eficazes para combater o novo vírus, a situação de vulnerabilidade desse grupo é atenuada. Diante disso, faz-se necessária a leitura do panorama atual e quais seus impactos na vida da população em situação de rua.

### **3. AS REPERCUSSÕES DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS**

A síndrome respiratória aguda grave causada pelo novo Coronavírus (SARS-cov-2) redesenhou o funcionamento de todos os países. O vírus, que apareceu inicialmente na cidade chinesa de Wuhan, em um pequeno lapso temporal, começou a atingir outras nações como Japão, Alemanha, Vietnã e Estados Unidos. A crescente transmissão entre seres humanos, somada aos números de óbitos decorrentes da infecção viral, levou a Organização Mundial de Saúde (OMS) a declarar uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), em 30 de janeiro de 2020 (OPAS, 2020).

Após esse episódio, o número de casos de infecção só foi ascendente, assim como o número de mortes. Mesmo com os avanços nas áreas da ciência e da medicina, a pandemia demonstrou a fragilidade do sistema de saúde mundial, inclusive, muitos países chegaram a declarar colapso em seus sistemas de saúde.

Ao observar o novo cenário que se apresentava, o Governo Brasileiro, em 3 de fevereiro de 2020, por meio da Portaria MS nº 188, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). Pouco tempo depois, o SARS-cov-2 chegou também ao Brasil. De acordo com o Ministério da Saúde, o primeiro caso foi registrado em 26 de fevereiro de 2020 no Estado de São Paulo. A partir desse momento, o Governo Federal passou a adotar medidas de segurança e começou a se articular para combater o inimigo invisível (BRASIL, 2020b).

### **3.1. OS IMPACTOS NA VIDA DOS MORADORES EM SITUAÇÃO DE RUA**

No início da pandemia, foi defendido o posicionamento de que o vírus não fazia distinção entre pessoas ou grupos, ou seja, de acordo com essa lógica todas as pessoas corriam o risco de ser infectadas. Tal fato é verdadeiro, se são analisadas apenas as condições biológicas do ser humano. Por outro lado, se são verificadas as condições sociais, econômicas e até mesmo existenciais de cada indivíduo, tal premissa não se confirma.

As desigualdades presentes na sociedade fazem com que determinados grupos sejam submetidos a condições subalternas e, conseqüentemente, estejam mais expostos aos problemas sociais. No contexto de pandemia, a realidade não é diferente. Populações

vulneráveis correm maior risco de serem infectadas pelo novo vírus, sobretudo por não poderem adotar as medidas de segurança necessárias para evitar a contaminação.

A título de exemplo, em postos de trabalho que reunissem muitas pessoas no mesmo local, foi recomendada a adoção do modelo home office ou a suspensão de atividades que não pudessem adotar esse regime laboral. No entanto, trabalhar em casa ou deixar de ir trabalhar não faz parte da realidade de muitas pessoas no Brasil, que diariamente precisam se deslocar de um ponto para outro para conseguir o próprio sustento e o sustento de sua família.

Tal realidade é experimentada cotidianamente pelos moradores em situação de rua, pois são pessoas que sobrevivem da coleta e venda de materiais recicláveis, entrega de jornais, lavagem de vidros de veículos, dentre outras atividades que só podem ser realizadas estando nas ruas. Dessa forma, o isolamento social não é alternativa para essa população. Mesmo se pudessem optar pelo isolamento, infelizmente não seria possível, porque se tratam de pessoas que não têm ao menos uma casa para morar (FUSCHINI, 2020).

Diante do alto grau de exposição potencializado pela impossibilidade de isolamento, a adoção de medidas de higiene são mais do que necessárias para impedir a contaminação viral. No entanto, produtos de higiene não são materiais acessíveis para a população em situação de rua. O que se encontra muitas das vezes são torneiras e pias públicas e, mesmo havendo mais instalações durante a pandemia, essa medida não resolve o problema, até porque apenas água não mata o vírus. Afigura-se necessária a distribuição de sabão, álcool em gel, máscaras e roupas, uma vez que, se após a higienização, o indivíduo veste as roupas sujas,

há uma alta probabilidade de se contaminar (GONÇALVES; XAVIER; MENDONÇA, 2020).

Um outro ponto a ser destacado é a falta de lugares para realizar as refeições. Embora algumas instituições tenham distribuído alguns kits de alimentação, em razão da grande quantidade de pessoas, não é possível contemplar a todos. Além disso, restaurantes e bares passaram a funcionar somente pelo *delivery*, o que impossibilitou a compra de alimentos pelos moradores em situação de rua (FUSCHINI, 2020).

Mas os obstáculos não se encerram na dificuldade para realizar as refeições. A população em situação de rua encontra muitas dificuldades para acessar o sistema de saúde, mesmo com a existência de programas como o Consultório na Rua. Durante a pandemia, o acesso se tornou ainda mais difícil, seja pela falta de atendimento médico ou mesmo pela falta de acesso aos leitos hospitalares nos casos considerados graves. Além do mais, não há informação quanto aos números de moradores que foram infectados, dificultando a possibilidade de se criar uma espécie de mapeamento e controle das pessoas que receberam atendimento médico (GONÇALVES; XAVIER; MENDONÇA, 2020).

Observa-se, portanto, que os problemas ocasionados pela pandemia provocaram muitos impactos para os moradores em situação de rua, agravando ainda mais a situação de vulnerabilidade daqueles que historicamente foram marginalizados. Desse modo, a adoção de políticas públicas sérias e efetivas se apresentam indispensáveis para promover o cuidado mínimo e necessário para essa população.

### **3.2. UMA ANÁLISE DAS AÇÕES ADOTADAS PELO GOVERNO BRASILEIRO**

Visando mitigar os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19, o Governo Federal criou a figura do “Auxílio Emergencial”, instituído pela Lei nº 13.982, de abril de 2020, destinado às pessoas que preenchessem os requisitos trazidos pela referida lei (BRASIL, 2020c).

A princípio, a medida minimizaria os percalços causados pela pandemia. Porém, a maneira pela qual foi pensada a solicitação do auxílio é de longe exclusivista, tendo em vista que para solicitar o auxílio é necessária uma base mínima de leitura, ter acesso à rede de internet e um aparelho tecnológico ou ter recursos para acessar um serviço alternativo.

Considerando a realidade dos moradores em situação de rua que possuem o direito ao auxílio emergencial, nota-se que a maioria não teve como solicitar o benefício por falta dos recursos básicos. Diante das desigualdades existentes, imaginar que a massa das ruas conseguiria ter acesso a esse benefício seria um ato contraditório, se não cerceador.

Ademais, a falta de documentação é um outro fator que merece ser evidenciado. Um estudo realizado no ano de 2009 apontou que 24,8 % da população em situação de rua não possuía quaisquer documentos de identificação (MDS, 2009). Essa situação torna-se um empecilho não só para adquirir o auxílio emergencial, uma vez que é necessário o preenchimento de dados do solicitante, mas também para que essas pessoas acessem serviços básicos e os programas assistenciais.

Em decorrência do cenário epidemiológico, o Ministério da Cidadania criou duas Portarias, a de nº 369, de 29 de abril de 2020 (BRASIL, 2020d), e a nº 378, de 7 de maio de 2020 (BRASIL, 2020e),

com o intuito de promover o repasse financeiro de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do SUAS no Distrito Federal, estados e municípios, sendo a segunda portaria publicada para ampliar a capacidade de aplicação da que a antecedeu. A Portaria de nº 369, de maneira genérica em seu art. 5º, I, traz os moradores em situação de rua como um dos públicos aptos a usufruírem dos benefícios assistenciais por ela elencados.

Conforme prevê a referida Portaria, para que os entes federativos elegíveis sejam contemplados por essa política, é necessária a manifestação por meio do Termo de Aceite e Compromisso disponibilizado pelo Ministério da Cidadania. Contudo uma parte considerável dos estados e municípios não se manifestaram (SUAS, 2020), realidade que aponta a negligência cometida por governadores e prefeitos para com a população em situação de rua.

Entendendo a potencialização da condição vulnerável desse grupo por conta da pandemia, foi publicada a Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020, primeira medida de proteção no contexto epidemiológico voltada especificamente para a população em situação de rua, abarcando, inclusive, os imigrantes (BRASIL, 2020a).

Embasada em estudos científicos e nos próprios dados do Ministério da Saúde, essa Portaria reconhece que esse segmento integra os grupos de riscos, afirmando que muitos deles (idosos, crianças, cardiopatas, pessoas com pneumopatias, HIV/aids, distúrbios metabólicos, gestantes) são seres humanos frágeis (BRASIL, 2020a).

Além disso, a Portaria nº 69 apresenta quais parâmetros devem ser seguidos para proteger os moradores em situação de rua durante a crise viral, a saber: realização de campanhas de caráter informativo sobre o

contexto pandêmico; abordagem segura e cuidados médicos; acolhimento em abrigos, respeitando o vínculo familiar; respeito à autonomia e à adesão voluntária ao atendimento e à inclusão em Serviços de Acolhimento; promoção de alimentação, dentre outros (BRASIL, 2020a), gestos que visam ao respeito à dignidade da pessoa humana.

No que se diz respeito à concretização, a Portaria traz como resposta uma ação conjunta entre o Órgão Gestor da Política de Assistência Social, Unidades e Serviços Socioassistenciais e as Unidades e Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade que atendam pessoas em situação de rua, atuando de acordo com a realidade local, mas sempre visando ao benefício dessa população (BRASIL, 2020a).

Uma vez observadas as ações adotadas pelo Estado para reduzir os impactos da pandemia na vida dos moradores em situação de rua, torna-se importante verificar a relação dessa população e a sociedade em um contexto tão problemático.

Muito embora o Estado possua uma grande responsabilidade para com a população em situação de rua, a sociedade como um todo deve ser considerada corresponsável, agindo como fiscalizadora da efetividade das políticas públicas e impedindo que esse grupo tenha suas garantias violadas.

No entanto, não é isso que se projeta na realidade. O “Massacre da Sé”, como ficou conhecido o episódio histórico em que moradores de rua foram brutalmente assassinados enquanto dormiam na Praça da Sé, região central de São Paulo, é um grande exemplo da situação de insegurança em que se encontra esse grupo. Um crime que gerou comoção nacional e internacional, ferindo não só a CF/88, mas também os próprios direitos humanos, que têm como premissa a preservação da

vida, e encabeçou o surgimento do Dia Nacional de Luta Pela População de Rua (RODRIGUES, 2015).

Desse modo, percebe-se que a condição vulnerável dos moradores em situação de rua é também alargada por práticas da sociedade. Analisando a sociedade contemporânea, é possível notar que as relações humanas têm se tornado cada dia mais superficiais, a condição humana que deveria ser um fator de união entre todos os indivíduos torna-se um aspecto segregador, que consubstanciado por preconceitos, estigmas e estereótipos desagua em ações de extrema violência.

#### **4. A ALTERIDADE COMO PARADIGMA DE RESSIGNIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES HUMANAS**

A população em situação de rua é um grupo heterogêneo formado por pessoas que possuem diversas especificidades: raça, etnia, gênero, faixa etária, cultura, características que as individualizam, tornando-as singulares. De maneira geral, motivados por frustrações, escassez de emprego e ruptura de vínculos familiares, esses indivíduos passam a morar nas ruas. Buscando reverter a situação em que se encontram, recorrem ao álcool e/ou outras drogas, tornando-se muitas vezes pessoas viciadas em substâncias psicoativas.

Em face da realidade vivenciada, a sociedade lança estereótipos sobre esses grupos, etiquetando-os como indivíduos sujos, ruins ou mesmo criminosos (SICARI; ZANELLA, 2018), passando a ser considerados indignos de quaisquer direitos, inclusive o direito à vida.

Nesse seguimento, refletindo sobre as relações humanas, Alain Touraine afirma que: “a sociedade não é racional e a modernidade dividi

mais do que une. É preciso opor aos mecanismos do interesse a vontade geral e, sobretudo, o regresso à natureza, ou seja, à razão, reencontrar a aliança entre o homem e o universo” (TOURAINÉ, 1994, p. 30). A percepção trazida por Touraine evidencia os problemas que surgem com o advento da modernidade, sendo a convivência social uma das mais atingidas nesse processo, apontando como saída a reconexão entre o ser humano e o lugar onde habita.

Discutindo sobre a mesma temática, Emmanuel Lévinas entende que “a crise do humanismo em nossa época tem, sem dúvida, sua fonte na experiência da ineficácia humana posta em acusação pela própria abundância de nossos meios de agir e pela extensão de nossas ambições” (LÉVINAS, 2012, p. 71). Em outros termos, Lévinas aponta o comportamento de cada indivíduo como o responsável pela crise que acomete as relações humanas.

A ponderação feita pelo referido autor nos direciona não só à compreensão da relação homem e sociedade, mas, sobretudo, à relação entre os próprios indivíduos (o “eu” e o “outro”), buscando um denominador capaz de alicerçar essas relações.

Para entender a formação da sociedade moderna, caracterizada pela ruptura entre ética e política, é necessário compreender as suas causas e o problema do sujeito moderno, alcançando-se esse objetivo por meio da aproximação entre as ciências, tendo como fundamento a alteridade, um olhar sobre o “outro” (KOZICKI; TAVARES NETO, 2008).

De origem etimológica latina, a expressão “alteridade” deriva do substantivo *alteritas atis*, que tem como significado “diversidade”, “diferença”, possuindo em sua raiz o adjetivo *alter*, era, *erum*, significando “outro”, “um de dois” (NEVES, 2017).

Em uma perspectiva histórica, a alteridade estaria ligada à própria ontologia, isto é, estudo do ser, sendo trabalhada a partir da visão tradicional ontológica (o outro como parte da consciência do eu) e da gnosiologia (o sujeito do conhecimento que se pronuncia sobre a realidade do outro) ao longo do desenvolvimento do pensamento ocidental até a era moderna. Não obstante, Maria do Céu Patrão Neves assevera que esse contexto dicotômico acerca da realidade do “outro” exprimida pela alteridade “não adquire qualquer relevância significativa ao longo da história do pensamento humano” (NEVES, 2017, p. 4).

Avançando, Neves apresenta a compreensão antropológica contemporânea da temática, identificando-a a partir de três etapas: “o do ego, centrando-se na definição do “eu”; o do *alter-ego*, deslocando-se para a compreensão das relações possíveis entre o “eu” e o “outro”; e o do *alter*, autonomizando a dimensão do “outro” e valorizando-a” (NEVES, 2017, p. 5).

O filósofo Lévinas define a alteridade a partir da compreensão do “outro como outro”, só sendo possível a partir do “mim” (LÉVINAS, 1980). Nessa perspectiva, a alteridade seria a ação de acolher o “outro”, não importando suas diferenças.

A tessitura dessas reflexões se aproxima do dilema enfrentado pelos moradores em situação de rua, residindo exatamente no fato do não reconhecimento desses enquanto tais. A negação desse grupo implica o cerceamento do próprio direito de existir, não só do ponto de vista biológico, mas também enquanto indivíduos detentores de direitos.

O reconhecimento do outro enquanto tal traduz a existência de respeito mútuo nas múltiplas relações que conformam o pluralismo social. Assim, características que particularizam cada indivíduo no

mundo, sob qualquer hipótese, devem ser utilizadas como motivos que venham excluir pessoas da convivência em sociedade.

Nessa linha de raciocínio, Lévinas destaca a maneira pela qual cada indivíduo (“eu”) deve se portar diante dessas realidades, afirmando que “o eu, precisamente enquanto responsável pelo outro e terceiro, não pode ficar indiferente a suas interações e, na caridade com um, não se pode eximir de seu amor pelo outro” (LÉVINAS, 2004, p. 293).

Vê-se, dessa maneira, que a possibilidade da existência de relações humanas alicerçadas em princípios éticos e que valorizem a dignidade humana dos seus atores passa pela compreensão da alteridade. Esse novo paradigma de essência ética, reconhecido como o “outro enquanto outro”, revela a existência da eticidade recíproca na relação entre o eu e o outro. Em virtude do que traduz esse novo conceito, Maria do Céu apresenta a necessidade de uma nova lógica de ação, denominando-a de alterlogia (NEVES, 2017).

“A “alterlogia” consiste numa nova coerência do nosso pensamento e, sobretudo, da nossa ação, fundamentada e estruturada a partir da afirmação da presença originária, constante e indelével do outro, e, ainda, integrada e constituinte do eu”. Prosseguindo na apresentação dessa nova lógica de ação, diz Neves: “este postulado comporta dois requisitos fundamentais a ter presente: o descentramento do eu na sua relação com o outro e o respeito pelo outro na sua afirmação de si” (NEVES, 2017, p. 13).

Tratando-se desses requisitos, é imprescindível pontuar que um não pode ser desassociado do outro. Na medida em que, quando se tem apenas a atuação do primeiro, estaríamos falando de altruísmo,

e da mesma maneira quando há unicamente a presença do segundo, estaríamos nos referindo ao libertarismo (NEVES, 2017).

Dessa forma, a alterlogia não seria um terceiro caminho alternativo em relação aos dois requisitos, mas a mediadora entre eles, harmonizando a ligação de ambos. Consciente da existência isolada do eu e do outro, não coexistiria a interação que ambos constituem, mas apenas uma abstração (NEVES, 2017).

Transpondo a lógica de ação da alterlogia para o objeto em estudo, nota-se a disparidade existente na sociedade contemporânea. Comportamentos individualistas, egocêntricos e agressivos causam feridas incuráveis nos moradores em situação de rua, seja ela psíquica, emocional ou até mesmo física, acentuando a condição vulnerável desses indivíduos.

Muito se fala em igualdade para todos, um ideal que parece ser utópico diante da crise das relações humanas. A hierarquia que estrutura a sociedade continua a potencializar as desigualdades, as pessoas que possuem mais direitos têm menos deveres e as que possuem menos direitos têm mais deveres (NEVES, 2017). À primeira vista, aparenta-se algo inimaginável, mas é dessa forma que o mundo, há anos, ou desde sempre, funciona. No decorrer do tempo há progressos e regressos, muda-se o formato, porém há sempre alguém a ser vítima da rejeição social.

Em um mundo globalizado, regulado por políticas opressivas e discriminatórias, são fundamentais a existência de concepções e ações contra hegemônicas pacíficas. De maneira inteligível, Maria do Céu aponta uma saída capaz de nivelar a pirâmide social. Segundo ela, “só a assimetria da relação deveres-direitos permite construir a simetria da relação eu-outro” (NEVES, 2017, p. 17).

Desse modo, cada ser humano que existe tem o compromisso de tomar a alteridade como ponto de partida e buscar a construção de uma sociedade mais justa e igualitária que vise proteger, sobretudo, os mais vulneráveis.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho buscou analisar os impasses enfrentados pela população em situação de rua durante a pandemia e a ampliação de sua condição de vulnerabilidade no contexto pandêmico. Após a análise do conceito de vulnerabilidade humana, do processo de exclusão vivenciado por esse segmento, bem como das reflexões em torno do conceito de alteridade, são necessárias algumas pontuações.

É evidente que a pandemia causada pelo novo coronavírus (Sars-cov-2) potencializou ainda mais a condição vulnerável da população em situação de rua. As medidas consideradas essenciais para combater o vírus não fazem parte da realidade desse grupo. Com isso, as pessoas que vivem nas ruas não possuem meios para realizar higiene diárias, condições para adquirir máscaras e manter o distanciamento social, tornando-se mais propensas à contaminação viral. Além disso, esses mesmos indivíduos formam os grupos considerados de risco em relação à doença, ampliando significativamente o problema.

Assim, é indispensável que o Estado adote medidas concretas capazes de atuar nas especificidades e singularidades da população em situação de rua, visando à promoção de uma vida digna para esses indivíduos, principalmente no contexto epidemiológico da COVID-19, bem como ocorra a ativa fiscalização dessas medidas. É preciso criar não apenas políticas de caráter socioassistenciais, embora tenham extrema

importância, mas igualmente propor caminhos para que esse grupo deixe as ruas, como a expansão de abrigos, promoção de empregos e repasse de auxílio moradia.

Ademais, em conjunto com as ações do Estado, é importantíssimo o papel da sociedade. Práticas agressivas, abusivas, discriminatórias devem ser substituídas por gestos solidários. É preciso praticar o conceito de alteridade, pressuposto que tem em sua essência o “outro como outro”. Reconhecer a reflexão trazida pela alteridade é fundamental na busca da ressignificação das relações humanas, que vêm apresentando notável fragilidade e que, por vezes, acabam provocando consequências incontornáveis.

Em momentos difíceis como o experimentando no contexto pandêmico é importantíssimo olhar as necessidades e singularidades de cada indivíduo, substancialmente os mais vulneráveis. E mais do que isso, é preciso respeitá-los.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Renata Rodrigues de. Os paradigmas da ciência e suas influências na constituição do sujeito: a intersubjetividade na construção conhecimento. *In*: CAMARGO, MRRM., org., SANTOS, VCC., col. **Leitura e escrita como espaços autobiográficos de formação** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

BARBOSA, José Carlos Gomes. Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e desenvolvimento). **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, 2018.

BARCHIFONTAINE, Cristian de Paul de. Vulnerabilidade e dignidade humana. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, ano 30, v. 30, n. 3 jul./set. 2006. Disponível em: <https://revistamundodasaude.emnuvens.com.br/mundodasaude/article/view/698>. Acesso em 08 mai. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) [...]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso: em 16 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua**. Brasília, 2012. Disponível em: [http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/manual\\_cuidado\\_populacao\\_rua.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/manual_cuidado_populacao_rua.pdf). Acesso em 22 mai. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020**. Aprova recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua [...], 2020a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-69-de-14-de-maio-de2020-257197675>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/prt188-20-ms.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt188-20-ms.htm). Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. **Lei 13.982, de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...], 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13982.htm). Acesso em: 22 mai. 2020.

BRASIL. **Portaria MC nº 369, de 29.04.2020**. Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, 2020d. Disponível em: <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/pdf/Diario-Oficial/DiarioOficial/PORTARIA-MC-N%C2%BA-369-DE-29-04-2020.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. **Portaria GM/MC nº 378, de 07.05.2020**. Dispõe sobre repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário em razão da COVID-19, 2020e. Disponível em: <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/pdf/Diario-Oficial/DiarioOficial/PORTARIA-GM-MC-N%C2%BA-378-DE-07-05-2020.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.

CERQUEIRA, Amarantha Sá Teles de. **Evolução do processo social população em situação de rua: um estudo sobre pobreza, necessidades humanas e mínimos sociais**. 2011. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Serviço Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/2573/1/2011\\_AmaranthaSaTelesdeCerqueira.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/2573/1/2011_AmaranthaSaTelesdeCerqueira.pdf). Acesso em: 23 mai. 2020.

COUNCIL FOR INTERNATIONAL ORGANIZATIONS OF MEDICAL. *International ethical guidelines for biomedical research involving human subjects*. Geneva: CIOMS; 2002. Disponível em:

[https://cioms.ch/wpcontent/uploads/2016/08/International\\_Ethical\\_Guidelines\\_for\\_Biomedical\\_Research\\_Involving\\_Human\\_Subjects.pdf](https://cioms.ch/wpcontent/uploads/2016/08/International_Ethical_Guidelines_for_Biomedical_Research_Involving_Human_Subjects.pdf). Acesso em 08 mai. 2020.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

FUSHINI, Thiago. A pandemia e a população em situação de rua. **Repórter Popular**, 23 mar. 2020. Disponível em: <http://reporterpopular.com.br/a-pandemia-ea-populacao-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 11 fev. 2021.

GONÇALVES, Edvaldo; XAVIER, Janaina; MENDONÇA, Robson. Vírus sem endereço: o impacto da epidemia na vida de moradores de rua em São Paulo. **Diálogos Socioambientais na Macrometrópole Paulista**, v. 3, n. 6, p. 45-47, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/dialogossocioambientais/article/view/259>. Acesso em: 25 jul. 2020.

KOZICKI, Katya; TAVARES NETO, José Querino. Do “eu” para o “outro”: a alteridade como pressuposto para uma re (significação dos direitos humanos). **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, n.47, p.65-89, 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/15735>. Acesso em: 03 set. 2020.

LÉVINAS, Emmanuel. **Humanismo do outro homem**. 4 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Entre nós: ensaio sobre a alteridade**. Tradução de Pergentino Stefano. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

\_\_\_\_\_. **Totalidade e infinito**. Tradução de José Pinto Ribeiro. Lisboa: 70 Edições, 1980.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Protocolo de manejo clínico do coronavírus (covid-19) na atenção primária à saúde**. MS, 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/marco/20/20200318-ProtocoloManejobver002.pdf>. Acesso em 20 mai. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Aprendendo a contar: Pesquisa Nacional Sobre a População de Rua**. Brasília, MDS, 2009. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/052.pdf>. Acesso em 22 mai. 2020.

NEVES, Maria do Céu Patrão. Sentidos da vulnerabilidade: característica, condição, princípio. **Revista Brasileira de Bioética**, v. 2, n. 2, 2006. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbb/article/view/7966>. Acesso em: 25 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Alteridade e Direitos fundamentais: uma abordagem Ética. *In: I Congresso Internacional sobre Direitos Fundamentais e Alteridade*. Universidade Católica do Salvador, 2017, Salvador/Bahia.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus**. OPAS, Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 20 mai. 2020.

RESENDE, Viviane de Melo; MENDONÇA, Daniele Gruppi de. População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo. **Revista D.E.L.T.A.**, v. 35, n. 4, 2019. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/delta/article/view/47126>. Acesso em: 23 maio, 2020.

RODRIGUES, Cátia. Massacre da Se completa 11 anos. **Radio Agência Nacional**, Brasília, 2015. Disponível em: <https://radioagencianacional.etc.com.br/direitos-humanos/audio/2015-08/massacre-da-se-completa-11-anos>. Acesso em 25 mai. 2020.

ROGERS, Wendy; BALLANTYNE, Angela. Populações especiais: vulnerabilidade e proteção. **Revista Eletrônica de Comunicação Informação & Inovação em saúde** – RECIIS, Rio de Janeiro, v.2, Sup.1, p.Sup.31-Sup.41, dez., 2008. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/865>. Acesso em: 17 mar. 2020.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. Pessoas em situação de rua no Brasil: revisão sistemática. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 38, n. 4, p.662- 679, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/zZmF6jcYxpRqGS4b5QMX9sQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 abr. 2020.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno da população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1763?locale=fr>. Acesso em: 06 abr. 2020.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede devido à emergência COVID-19**. SUAS, Brasil, 2020. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/termo-aceite/termo-relatorio.php?termo=emergencia\\_covid\\_19&relatorio=estados-elegiveis](https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/termo-aceite/termo-relatorio.php?termo=emergencia_covid_19&relatorio=estados-elegiveis). Acesso em: 20 mai. 2020.

TIENGO, Verônica Martins. O fenômeno população em situação de rua enquanto fruto do capitalismo. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 138 -150, 2018. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/29403/17158>. Acesso em: 23 mar. 2020.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da Modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

UNESCO. **Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos**, 2005. Disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_univ\\_bioetica\\_dir\\_hum.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_univ_bioetica_dir_hum.pdf). Acesso em: 08 mai. 2020.

VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.1, p.56-69, 2004. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/sausoc/2004.v13n1/56-69/pt>. Acesso em: 22 mar. 2020.

Revista Brasileira  
Revista Brasileira de  
de Direito e Justiça e

Brazilian  
Brazilian Journal of  
Law and Justice  
Journal of Law



# OS REFLEXOS DA CLASSIFICAÇÃO DA COVID-19 COMO DOENÇA OCUPACIONAL NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

## *THE IMPACTS OF RECOGNIZING COVID-19 AS NA OCCUPATIONAL DISEASE IN THE SOCIAL WELFARE LAW*

 [doi.org/10.5212/RBDJ.v.3.0003](https://doi.org/10.5212/RBDJ.v.3.0003)

**Larissa Lie Yamazaki<sup>1</sup>**

 [0000-0002-2851-7357](https://orcid.org/0000-0002-2851-7357)

 <http://lattes.cnpq.br/6118155893134766>

**Resumo:** O presente trabalho procura analisar o impacto da COVID-19 no Direito Previdenciário brasileiro, tendo como fundamento a recente decisão proferida pelo STF, a qual suspendeu, liminarmente, a eficácia dos arts. 29 e 31 da Medida Provisória nº 927 de 2020. Uma das externalidades decorrentes do julgamento foi a possibilidade de enquadrar a COVID-19 como doença ocupacional, permitindo que o infectado procure, perante o INSS, a concessão de seus devidos benefícios acidentários. Para tanto, este estudo aborda o contexto socioeconômico provocado pela pandemia, o conjunto de normas previdenciárias aplicáveis a trabalhadores acometidos de doenças ocupacionais e os benefícios previdenciários delas decorrentes, bem como as eventuais celeumas que surgiram após a mencionada decisão.

**Palavras-chave:** COVID-19. Direito Previdenciário. Doença ocupacional.

**Abstract:** The main purpose of this study is to analyze the impact of COVID-19 in Brazilian Social Welfare Law taking as a basis the recent decision presented by the Supreme Court, which suspended, summarily, the effectiveness of the articles 29 and 31 of the Provisional Measure n. 927 of 2020. One of the results of this judgment is the possibility of classifying the COVID-19 as an occupational

.....  
<sup>1</sup> Graduada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba e especialista em Direito Público e Direito Previdenciário pela Escola da Magistratura Federal do Paraná. Assessora de desembargador no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

disease, which allows the person infected to seek accident benefits. So, this study examines the socioeconomic context caused by the pandemic, the set of welfare standards applicable to workers who suffer from occupational diseases and the social welfare benefits derived therefrom, as well as the possible discussions that arose after that decision.

**Keywords:** COVID-19. Social Welfare Law. Occupational disease.

## 1. INTRODUÇÃO

Como mais relevante acontecimento dos anos de 2019 e 2020, a COVID-19 já infectou mais de nove milhões de pessoas ao redor do mundo e matou quase meio milhão<sup>2</sup>. O que, no início, era considerada apenas uma nova variedade da já conhecida gripe, de característica estritamente regional, tornou-se uma pandemia cujos efeitos atingiram escala global.

Pelo entendimento da Organização Mundial de Saúde (OMS) (2020),

os coronavírus são uma grande família de vírus que podem causar doenças em animais ou humanos. Em humanos, sabe-se que vários coronavírus causam infecções respiratórias que variam do resfriado comum a doenças mais graves, como a Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS) e a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS). O coronavírus descoberto mais recentemente causa a doença COVID-19<sup>3</sup>.

.....  
<sup>2</sup> Segundo pesquisa realizada pelo Google (2020).

<sup>3</sup> No original: “Coronaviruses are a large family of viruses which may cause illness in animals or humans. In humans, several coronaviruses are known to cause respiratory infections ranging from the common cold to more severe diseases such as Middle East Respiratory Syndrome (MERS) and Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). The most recently discovered coronavirus causes coronavirus disease COVID-19”.

“Esse novo vírus e doença eram desconhecidos antes do início do surto em Wuhan, na China, em dezembro de 2019, tornando-se, agora, uma pandemia que afeta muitos países do mundo”<sup>4</sup>.

Como resultado da disseminação mundial da doença, quarentena, *lockdown* e isolamento social se tornaram medidas amplamente adotadas por diversos países de todos os continentes, impondo às pessoas o dever de abandonar suas atividades rotineiras e adquirir outras rotinas radicalmente diferentes e restritivas.

No Brasil, especificamente, passou-se a controlar a entrada de estrangeiros, a impedir o funcionamento de shoppings centers e centros comerciais e a exigir o uso de máscara de clientes em mercados e comércio em geral. Ademais, algumas empresas adotaram a modalidade de trabalho remoto para os seus funcionários, enquanto outras se viram obrigadas a fechar; filhos e netos deixaram de visitar parentes idosos ou portadores de doenças crônicas (considerados grupo de risco ao contágio da COVID-19); escolas aderiram ao sistema de ensino a distância – EAD; vestibulares e concursos públicos foram adiados etc.

Além disso, a evolução da pandemia exigiu das pessoas políticas uma imediata reação frente a tantas mudanças. Aumentou a demanda da sociedade a seus representantes políticos pela adoção de medidas que pudessem de modo eficaz e eficiente reduzir e amenizar, principalmente, as desastrosas consequências socioeconômicas da doença – como a sucumbência do sistema público de saúde, o desemprego, a fome, a morte e a miséria.

É cediço que, na história da humanidade, existiram diversas enfermidades que devastaram o mundo, como a peste negra, a gripe

.....  
<sup>4</sup> No original: “COVID-19 is the infectious disease caused by the most recently discovered coronavirus. This new virus and disease were unknown before the outbreak began in Wuhan, China, in December 2019. COVID-19 is now a pandemic affecting many countries globally.”

espanhola, a varíola e, mais recentemente, o ebola. Porém, no Brasil, os impactos de um vírus altamente contagioso e relevantemente mortal no cotidiano das pessoas foram rapidamente esquecidos.

No território nacional, conforme informa o Ministério da Saúde, o primeiro caso da COVID-19 foi registrado em 26 de fevereiro de 2020, no município de São Paulo. E, até a primeira metade do mês de junho do mesmo ano, o País já registrava mais de 850.000 contaminados e 42.000 óbitos.

Diante desse triste cenário, cresce a importância do Direito Previdenciário e do Direito do Trabalho como instrumentos de proteção de direitos fundamentais constitucionalmente previstos, como, por exemplo, o direito à saúde, à vida, à dignidade da pessoa humana, ao trabalho, entre outros.

Na contemporaneidade, as relações trabalhistas são regidas pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), a qual sofreu recente mudança, em 2017, por meio da Lei nº 13.467, também chamada de Reforma Trabalhista.

Já no âmbito previdenciário, o principal regime na ordem interna é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o qual:

[...] é regido pela Lei n.º 8.213/1991, intitulada ‘Plano de Benefícios da Previdência Social’, sendo de filiação compulsória e automática para os segurados obrigatórios, permitindo, ainda que pessoas que não estejam enquadradas como obrigatórios e não tenham regime próprio de previdência se inscrevam como segurados facultativos, passando também a serem filiados ao RGPS. É o único regime previdenciário compulsório brasileiro que permite a adesão de segurados facultativos, em obediência ao princípio da universalidade do atendimento – art. 194, I, da Constituição. (CASTRO, KRAVCHYCHYN, KRAVCHYCHYN e LAZZARI, 2020, p. 63)

Pois bem. Para impedir o crescente número de demissões e de encerramentos de empresas decorrentes da crise gerada pela COVID-19, foi publicada, em 22 de março de 2020, a Medida Provisória nº 927, dispondo sobre as medidas trabalhistas aplicáveis ao enfrentamento do estado de calamidade pública e do colapso do sistema de saúde pública.

Entre as medidas previstas na referida norma, imperioso destacar a possibilidade de concessão de férias coletivas, a antecipação de férias e feriados, a adoção da modalidade de teletrabalho, a possibilidade de acordos individuais entre empregador e empregado<sup>5</sup>.

Desse modo, não restam dúvidas de que a medida que mais influi na área previdenciária é a disposta no art. 29 da Medida Provisória em questão, que possui o seguinte teor: “os casos de contaminação pelo coronavírus (COVID-19) não serão considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação do nexo causal”.

Todavia, referido dispositivo gerou grande desagrado popular ante o caráter não protetivo ao trabalhador. Em razão da relevância de tal assunto, a discussão chegou ao Supremo Tribunal Federal, no qual se proferiu a importante decisão estudada no presente artigo.

Feitas tais considerações, o estudo em questão é resultado de pesquisa realizada por meio de revisão bibliográfica e análise

.....  
<sup>5</sup> Art. 3º Para enfrentamento dos efeitos econômicos decorrentes do estado de calamidade pública e para preservação do emprego e da renda, poderão ser adotadas pelos empregadores, dentre outras, as seguintes medidas:

I - o teletrabalho;

II - a antecipação de férias individuais;

III - a concessão de férias coletivas;

IV - o aproveitamento e a antecipação de feriados;

V - o banco de horas;

VI - a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho;

VII - o direcionamento do trabalhador para qualificação; e

VIII - o diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

jurisprudencial pátria e comparada sobre a relação entre COVID-19 e doenças ocupacionais.

O artigo aborda, em um primeiro momento, a decisão liminar proferida pela Suprema Corte, na qual se discutiu os termos da MP nº 927/20. Logo após, desenvolve uma breve análise acerca das consequências previdenciárias de se classificar o Coronavírus como doença ocupacional. Por fim, apresenta as celeumas que a medida pode gerar no mundo jurídico.

## **2. DA DECISÃO LIMINAR DO STF SUSPENDENDO, PARCIALMENTE, A EFICÁCIA DA MP 927/20**

Em 29 de abril de 2020, durante sessão virtual<sup>6</sup>, o Supremo Tribunal Federal determinou, por sete votos a três, a suspensão da eficácia do disposto nos arts. 29 e 31 da Medida Provisória nº 927/20.

A decisão<sup>7</sup> foi proferida durante o julgamento conjunto de pedidos liminares referentes a sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade<sup>8</sup>, cujo relator é o ilustre ministro Marco Aurélio, apresentadas por confederações de trabalhadores e por partidos políticos.

.....  
<sup>6</sup> Com transmissão ao vivo pelo canal do STF na plataforma on-line *youtube*.

<sup>7</sup> Decisão: O Tribunal, por maioria, negou referendo ao indeferimento da medida cautelar tão somente em relação aos artigos 29 e 31 da Medida Provisória 927/2020 e, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, suspendeu a eficácia desses artigos, vencidos, em maior extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, nos termos de seus votos, e os Ministros Marco Aurélio (Relator), Dias Toffoli (Presidente) e Gilmar Mendes, que referendavam integralmente o indeferimento da medida cautelar. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 29.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

<sup>8</sup> ADI n. 6342, ADI n.6344, ADI n.6346, ADI n. 6348, ADI n.6352, ADI n.6354 e ADI n. 6375.

A norma prevista no art. 29 restringe a possibilidade de classificar a COVID-19 como doença ocupacional. Por sua vez, o art. 31<sup>9</sup> dispõe sobre a atuação dos auditores fiscais do trabalho.

O ministro Alexandre de Moraes, em evidente discordância ao disposto nos dois artigos, criticou a exigência de conferir ao trabalhador o ônus de provar a relação de seu contágio pela COVID-19 com a atividade profissionalmente exercida, reconhecendo tal ônus como “prova diabólica”.

Para o ministro, na atual situação de calamidade pública em que o Brasil se encontra, na qual a condição financeira de inúmeros empregados está completamente comprometida ou, no melhor dos casos, abalada, há a necessidade de ponderação dos direitos trabalhistas a fim de preservá-los.

Nesse sentido, destacam-se as palavras do douto ministro:

[...] acaba sendo ofensivo aos inúmeros trabalhadores de atividades essenciais que continuam expostos aos riscos, não só como médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, cujo nexo poderia ser mais fácil. [...] Mas o Brasil todo passou a dar muito mais valor, a partir da pandemia, aos motoboys [...] e às dificuldades que eles teriam de comprovar o nexos causal. Isso vai de encontro ao julgado do STF da responsabilidade objetiva.

.....  
<sup>9</sup> Art. 31. Durante o período de cento e oitenta dias, contado da data de entrada em vigor desta Medida Provisória, os Auditores Fiscais do Trabalho do Ministério da Economia atuarão de maneira orientadora, exceto quanto às seguintes irregularidades:

I - falta de registro de empregado, a partir de denúncias;

II - situações de grave e iminente risco, somente para as irregularidades imediatamente relacionadas à configuração da situação;

III - ocorrência de acidente de trabalho fatal apurado por meio de procedimento fiscal de análise de acidente, somente para as irregularidades imediatamente relacionadas às causas do acidente; e

IV - trabalho em condições análogas às de escravo ou trabalho infantil.

Além disso, o ministro tece críticas ao fato de que a Medida Provisória nº 927/20 afasta a presunção de contágio no trabalho dos profissionais da saúde, de modo que resta ausente a observância do princípio da razoabilidade no art. 29.

Outro voto a favor da suspensão da eficácia da norma foi apresentado pelo ministro Luiz Edson Fachin, que ressaltou a relevância da justiça social na aplicação dos dispositivos, nos seguintes termos:

A justiça social é um vetor e fundamento do estado democrático de direito, constituído em 1988, e é uma diretriz segura para a valorização do trabalho humano, para a existência digna, para a ordem econômica, para a ordem social e para os objetivos do bem-estar e da própria justiça social. [...] a ordem econômica nos termos do art. 170, da CF, também se baliza pela valorização do trabalho humano<sup>10</sup>.

A ministra Rosa Weber, por sua vez, apontou os dois artigos da MP como inconstitucionais, reconhecendo a sua incompatibilidade com preceitos constitucionais.

Concordando com o entendimento da ministra, o ministro Ricardo Lewandowski defendeu a necessidade de apreciação pelo Poder Judiciário da medida provisória, assemelhando-a a qualquer outra lei em vigência<sup>11</sup>.

Diante do exposto, o resultado mais significativo decorrente do julgamento em questão recai na possibilidade de classificar a COVID-19 como doença ocupacional, afastando do empregado infectado no

.....  
<sup>10</sup> Além disso, “a justiça social, ao chamar atenção para aquilo que é justo em comunidade, também, e ao mesmo tempo, determina os deveres de uns em relação aos outros no seio dessa comunidade”.

<sup>11</sup> O argumento de Lewandowski foi de encontro ao voto do ministro relator, o qual defendeu a separação dos poderes e o afastamento da judicialização de medidas provisórias.

ambiente de trabalho o ônus de comprovar o nexo causal entre o local onde a atividade profissional é desenvolvida e a doença da qual está acometido.

Essa classificação produz reflexos diretos no âmbito do Direito Previdenciário, visto que muitos segurados precisarão do amparo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para conseguir se manter quando e após infectados por este vírus.

Isso posto, passa-se ao estudo sobre a doença ocupacional no Direito Previdenciário.

### **3. DOS REFLEXOS DA CLASSIFICAÇÃO DA COVID-19 COMO DOENÇA OCUPACIONAL NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO**

Desde o século XIX, há uma constante preocupação legislativa com a garantia da saúde física e psicológica dos trabalhadores no ambiente de trabalho, “pois a empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador, ante o reconhecimento constitucional da existência do meio ambiente do trabalho” (AMADO, 2019, p. 239).

Nesse sentido, a Constituição de 1988 estabeleceu o direito fundamental ao meio ambiente em seu art. 225<sup>12</sup>. Conforme a melhor doutrina pátria (SILVA, 1995, p. 2), o meio ambiente é o resultado da

.....  
<sup>12</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

soma de elementos naturais, artificiais e culturais, o qual oportuniza a evolução balanceada de todas as formas de vida<sup>13</sup>.

Outrossim, Lenza (2018, p. 1487) conceitua o meio ambiente do trabalho como:

[...] espécie do meio ambiente artificial, ganha destaque, e, tratado em categoria autônoma, caracteriza-se como o local em que o trabalhador exerce a sua atividade. Nos termos do art. 200, VIII, é atribuição do Sistema Único de Saúde a colaboração com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. Assim, a proteção encontra fundamento também nos direitos ligados à saúde, uma vez que é indispensável que se garantam aos trabalhadores condições de salubridade e segurança (cf. arts. 196 e s.e 7º da CF/88).

Por sua vez, a Lei nº 6.938/91 (instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente), em seu art. 3º, I, definiu meio ambiente como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Percebe-se, então, a preocupação da Carta Maior com o trabalhador, antepondo sua qualidade de vida à produção laboral, uma vez que é no ambiente de trabalho onde os cidadãos passam grande parte de seu dia e muitos anos de sua vida.

Além do mais, o art. 7º da Carta Magna relaciona expressamente direitos dos trabalhadores e, entre eles, encontram-se a garantia de boas

.....  
<sup>13</sup> Silva (1995, p. 2) acrescenta que: “a expressão *meio ambiente* se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra *ambiente*. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. O *conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico*”.

condições de trabalho e a proteção perante situações de inatividade (SILVA, 2012, pp. 296-297).

Os direitos dos trabalhadores encontram-se previstos no grupo de direitos sociais, tendo como um dos fundamentos a ordem social (SILVA, 2013, p. 287)<sup>14</sup>. Assim, verifica-se que:

A Constituição declara que a ordem social tem como *base* o primado do trabalho, e como *objetivo* o bem-estar e a justiça social. Neste particular, a ordem social se harmoniza com a ordem econômica, já que esta se funda também na valorização do trabalho e tem como fim (objetivo) assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...] (SILVA, 2013, p. 835)

No título da ordem social, encontra-se a seguridade social, a qual:

[...] foi constitucionalmente subdividida em normas sobre a saúde, previdência social e assistência social, regendo-se pelos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, da igualdade ou da equivalência dos benefícios, da unidade de organização pelo Poder Público e pela solidariedade financeira, uma vez que financiada por toda a sociedade. (MORAES, 2020, p. 903)

A principal característica que diferencia a previdência social da saúde e da assistência social é o seu caráter contributivo, visto que se trata de um seguro no qual terão cobertura os segurados e seus dependentes, com a garantia de benefícios e serviços. Amado (2019, p. 66) define a previdência social como:

.....  
<sup>14</sup> Nota-se que o art. 6º, da CF, aponta que o destinatário dos direitos sociais é o indivíduo. Veja-se: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (LENZA, 2018, p. 1449)

[...] um seguro com regime jurídico especial, pois regida por normas de Direito Público, sendo necessariamente contributiva, que disponibiliza benefícios e serviços aos segurados e seus dependentes, que variarão a depender do plano de cobertura.

Nesse diapasão, um dos objetivos do Direito Previdenciário é amparar os segurados dos infortúnios decorrentes do trabalho<sup>15</sup>, divididos em duas espécies: acidentes de trabalho e doenças ocupacionais (CASTRO e LAZZARI, 2020, p. 517).

O art. 19 da Lei nº 8.213/91 conceitua acidente de trabalho nos seguintes termos:

Art. 19. Acidente de trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de em presa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Já a doença ocupacional é aquela ocasionada pelo efetivo trabalho exercido, apresentando duas subclassificações: doença profissional e doença do trabalho.

A primeira consiste na doença comumente manifestada em determinada categoria laboral (verificada pela existência do nexos causal ou pelo reconhecimento da Previdência) – é a doença ocupacional típica (CASTRO e LAZZARI, 2020, pp. 523-524). E a segunda é a doença “adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente” – sendo a doença ocupacional atípica (AMADO, 2019, p. 241).

.....  
<sup>15</sup> “Em 1919 foi editada a Lei de Acidentes de Trabalho (Lei 3.724), que criou o seguro de acidente de trabalho para todas as categorias, a cargo das empresas, introduzindo a noção do risco profissional” (AMARO, 2019, p. 69).

Nas palavras de Hermes Arrais Alencar (2009, p. 35):

[...] nessa ordem de considerações, as moléstias típicas (tecnopatias) prescindem da demonstração do nexos de causalidade, porque se presume oriunda da atividade profissional (conforme visto supra, é o nexos causal um dos requisitos indispensáveis à configuração do acidente do trabalho). No que se reporta às mesopatias (doenças atípicas), não ocorre a mesma presunção, carecendo seja comprovado que a entidade mórbida adquirida é decorrência lógica do trabalho realizado pelo obreiro.

Em outra análise, Aguiar (2017) classifica os acidentes de trabalho em acidentes típicos e equiparações legais. Estas se dividem em doenças ocupacionais e acidentes que tenham relação (direta ou indireta) com a função laboral.

O doutrinador, também juiz federal do TRF da 1ª Região, apresenta quatro espécies de acidentes que se relacionam com a atividade do trabalhador, quais sejam: acidente ligado ao trabalho, acidente no trabalho, acidente de contaminação e acidente de trajeto<sup>16</sup> (AGUIAR, 2017).

O anexo II do Regulamento da Previdência Social lista quais são as doenças consideradas ocupacionais.

Por outro lado, o art. 20, § 1º, da Lei nº 8.213/91, elenca as doenças que não são consideradas do trabalho: a doença degenerativa, a inerente a grupo etário, a que não produza incapacidade laborativa e a doença

.....  
<sup>16</sup> Sobre acidente de trajeto, a Medida Provisória nº 905 de 11 de novembro de 2019 havia revogado o texto legal que classificava acidente de trajeto como acidente de trabalho (art. 21, IV, “d” da Lei nº 8.213/91). Porém, a medida foi revogada pela Medida Provisória nº 955, de 20 de abril de 2020, devolvendo a eficácia da norma, garantindo novamente a estabilidade do trabalhador que sofre essa espécie de acidente e os benefícios previdenciários acidentários.

endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva (salvo exposição ou contato direto devido ao trabalho).

Desse modo, apesar de a COVID-19 poder ser considerada, no futuro, uma doença endêmica, nada impede de classificá-la como doença ocupacional ante a não taxatividade do rol apresentado no anexo II.

Logo, percebe-se que a legislação previdenciária não cria obstáculos para que novas doenças sejam incluídas na listagem de doenças ocupacionais, desde que se possa comprovar o nexo causal entre o infortúnio e o labor desenvolvido pelo indivíduo.

Entretanto a dificuldade da questão reside justamente nessa comprovação. Utilizar-se-á a prova pericial? Dados epidemiológicos? Testemunhas? Técnica de presunções?

Em determinadas categorias profissionais, a exemplo de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem, haverá certa presunção de contágio no ambiente de trabalho.

A caracterização do acidente de trabalho demanda a presença do nexo causal, que, nas palavras de Castro e Lazzari (2020, p. 526), é:

[...] o vínculo fático que liga o efeito (incapacidade para o trabalho ou morte) à causa (acidente de trabalho ou doença ocupacional). Decorre de uma análise técnica, a ser realizada, obrigatoriamente, por médico perito ou junta médica formada por peritos nesta matéria.

Diante do histórico de dificuldade dos trabalhadores para comprovar o nexo nas doenças ocupacionais, a Medida Provisória nº 316 de 11/12/2006, convertida na Lei nº 11.430, de 26 de dezembro de 2006, modificou o ônus probatório a favor do segurado (CASTRO e LAZZARI, 2020, p. 528), de modo que a atual redação do art. 21-A, da Lei nº 8.213/91, se apresenta da seguinte forma:

Art. 21-A. A perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexó técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID), em conformidade com o que dispuser o regulamento.

O art. 21-A foi introduzido à Lei de Benefícios Previdenciários pela Lei nº 11.430/2006, instituindo o chamado nexó técnico epidemiológico previdenciário (NTEP).

O NTEP é utilizado para verificar a frequência do evento danoso em determinado setor econômico, nas situações em que o segurado precisar se afastar do serviço por mais de 15 dias (AGUIAR, 2017) <sup>17</sup>.

Dessa maneira, depreende-se da norma citada que:

[...] a perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexó técnico epidemiológico (NTEP) entre o trabalho e o resultado do acidente, chamado de agravo, e que compreende a lesão, a doença, o transtorno de saúde, o distúrbio, a disfunção ou a síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do tempo de latência.

O NTEP, nos termos da lei, é aquele decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doença (CID). (AGUIAR, 2017)

.....  
<sup>17</sup> Aguiar (2017) acrescenta: “o número de casos da empresa com benefício auxílio-doença acidentário assim como os registros de toda a comunicação de acidente de trabalho (CAT) comporão os cálculos para a definição do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), que entrou em vigor em janeiro de 2010, implicando aumento ou redução da alíquota de contribuição da empresa para o Seguro Acidente do Trabalho (SAT)”.

No mesmo sentido, o art. 337, § 3º, do Decreto nº 3.048, com redação dada pelo Decreto nº 6.957, de 9/9/2009, prevê que:

Art. 337. O acidente do trabalho será caracterizado tecnicamente pela perícia médica do INSS, mediante a identificação do nexo entre o trabalho e o agravo.

§ 3o Considera-se estabelecido o nexo entre o trabalho e o agravo quando se verificar nexo técnico epidemiológico entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade, elencada na Classificação Internacional de Doenças - CID em conformidade com o disposto na Lista C do Anexo II deste Regulamento.

A partir da norma acima mencionada, infere-se a existência de uma presunção legal quanto à relação da doença sofrida pelo trabalhador com o seu labor exercido, nos episódios em que houver relação da atividade empresarial com a enfermidade, além de um histórico de trabalhadores com identidade de causa (CASTRO e LAZZARI, 2020, p. 528).

Sobre o assunto, o Manual de Acidente de Trabalho de autoria do INSS apresenta o seguinte:

[...] o NTEP é o reconhecimento, no âmbito do INSS, das incapacidades decorrentes de significância estatística entre diversos tipos de doenças e uma determinada atividade econômica, significando o excesso de risco em cada área econômica, constituindo-se em uma presunção do tipo relativa, uma vez que admite prova em sentido contrário. Os pressupostos desta relação estão contidos na Lei Federal nº 11.430, de 2006, que alterou a Lei nº 8.213, de 1991, com posterior inclusão da lista C no Anexo II do RPS, trazendo a correlação estatística estabelecida entre CID e CNAE.

Ressalta-se o caráter relativo da presunção, havendo a possibilidade de afastamento do nexo diante da existência de prova em sentido contrário (CASTRO e LAZZARI, 2020, p. 532).

Conforme dispõe o art. 22 da Lei 8.213/91<sup>18</sup>, cabe ao empregador doméstico e à empresa a emissão da comunicação de acidente de trabalho (CAT) perante o INSS, sob pena de multa, com fulcro nos artigos 286 e 336 do Decreto nº 3.048 de 1999.

De acordo com o Manual do INSS (2016), embora a empresa tenha a obrigação de comunicar o acidente de trabalho ocorrido por meio de CAT, a ausência desta não impede a caracterização do nexo causal por meio de perícia médica<sup>19</sup>.

Essa caracterização não implica apenas a concessão de benefícios previdenciários por incapacidade, ela gera, também, reflexos tributários, como a incidência do fator acidentário de prevenção (FAP), introduzido pelo Decreto nº 6.042 de 2007, no art. 202-A.

A Receita Federal<sup>20</sup> conceitua o FAP como:

.....  
<sup>18</sup> Art. 22. A empresa ou o empregador doméstico deverão comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente, sob pena de multa variável entre o limite mínimo e o limite máximo do salário de contribuição, sucessivamente aumentada nas reincidências, aplicada e cobrada pela Previdência Social.

§ 1º Da comunicação a que se refere este artigo receberão cópia fiel o acidentado ou seus dependentes, bem como o sindicato a que corresponda a sua categoria.

§ 2º Na falta de comunicação por parte da empresa, podem formalizá-la o próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública, não prevalecendo nestes casos o prazo previsto neste artigo.

§ 3º A comunicação a que se refere o § 2º não exime a empresa de responsabilidade pela falta do cumprimento do disposto neste artigo.

§ 4º Os sindicatos e entidades representativas de classe poderão acompanhar a cobrança, pela Previdência Social, das multas previstas neste artigo.

§ 5º A multa de que trata este artigo não se aplica na hipótese do caput do art. 21-A.

<sup>19</sup> O INSS informa, por meio eletrônico, que “se a empresa não fizer o registro da CAT, o próprio trabalhador, o dependente, a entidade sindical, o médico ou a autoridade pública (magistrados, membros do Ministério Público e dos serviços jurídicos da União e dos Estados ou do Distrito Federal e comandantes de unidades do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar) poderão efetivar a qualquer tempo o registro deste instrumento junto à Previdência Social, o que não exclui a possibilidade da aplicação da multa à empresa”.

<sup>20</sup> Segundo consta em sua página eletrônica.

um sistema *bonus x malus*, no qual a alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social.

Isto é, o FAP “consiste num multiplicador variável num intervalo contínuo de cinquenta centésimos (0,50) a dois inteiros (2,00), a ser aplicado à respectiva alíquota da contribuição relativa ao GILRAT”<sup>21</sup> (CASTRO e LAZZARI, 2020, p. 219).

Para calcular a GILRAT e o FAP de determinada empresa são considerados os registros de emissão de CAT e de benefícios de natureza acidentária. Esse sistema foi criado para beneficiar os empregadores engajados na melhoria do ambiente laboral com o fim de reduzir os acidentes de trabalho, bem como para intensificar a fiscalização nas empresas que não têm o mesmo cuidado (CASTRO e LAZZARI, 2020, pp. 218 e 221).

Além disso, o empregador poderá ser responsabilizado civilmente nos casos de acidente de trabalho, quando houver dolo ou culpa, segundo o art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal.

.....  
<sup>21</sup> GILRAT é a contribuição em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho. Segundo Castro e Lazzari (2020, p. 217), “trata-se de seguro obrigatório, instituído por lei, mediante uma contribuição adicional a cargo exclusivo da empresa e destina-se à cobertura de eventos resultantes de acidente de trabalho”.

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal editou a súmula vinculante nº 22, nos seguintes termos:

A Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar as causas relativas a indenizações por danos morais e patrimoniais decorrentes de acidente de trabalho propostas por empregado contra empregador, alcançando-se, inclusive, as demandas que ainda não possuíam, quando da promulgação da EC nº 45/2004, sentença de mérito em primeiro grau.

Vale frisar que o Tribunal Superior do Trabalho e o Superior Tribunal de Justiça já reconheceram a responsabilidade objetiva do empregador ante o alto grau de risco da atividade desempenhada (AMADO, 2019, p. 251).

Além do mais, a Lei nº 8.213/91, no art. 120, prevê a possibilidade de o INSS propor ação regressiva contra os responsáveis por negligência referente ao cumprimento de normas de segurança e higiene no ambiente de trabalho (AMADO, 2019, p. 251).

Nas palavras de Castro e Lazzari (2020, p. 548):

Cabe à Procuradoria Federal Especializada do INSS promover a ação de cobrança dos valores pagos a título de benefício por acidente de trabalho ou doença ocupacional, quando fique caracterizada a conduta omissiva do tomador de serviços.

Outrossim, ao caracterizar a COVID-19 como doença ocupacional, o infectado segurado fará jus ao depósito do FGTS durante o período de afastamento, gozará de estabilidade de 12 meses após a cessação do benefício previdenciário e ficará dispensado do período de carência para buscar auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente acidentários (CASTRO e LAZZARI, 2020, p. 529).

Ademais, caso haja a necessidade de discussão sobre concessão de benefício previdenciário na via judicial, a competência para apreciação da causa será da justiça comum (AGUIAR, 2017).

Visto isso, vale analisar os benefícios previdenciários acidentários, quais sejam: pensão por morte por acidente de trabalho, auxílio-acidente acidentário, auxílio por incapacidade temporária acidentário (antigo auxílio-doença) e aposentadoria por incapacidade permanente acidentária (antiga aposentadoria por invalidez)<sup>22</sup>.

De acordo com o art. 59 da Lei nº 8.213/91:

o auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos.

Assim, os pressupostos para a concessão do benefício são:

a) qualidade de segurado no momento da eclosão do risco social; b) carência de 12 contribuições mensais (LBPS, art. 25, I), dispensada no caso de a incapacidade decorrer de acidente de qualquer natureza ou causa, de doença profissional ou do trabalho ou de alguma das doenças arroladas em uma lista especial, nos termos do inciso II do art. 26; c) incapacidade para o trabalho ou atividade habitual. (ROCHA, 2018, p. 443)

Por sua vez, o art. 86, da Lei nº 8.213/91, dispõe que:

o auxílio-acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.

.....  
<sup>22</sup> Esses benefícios podem ser pagos ao segurado empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, segurado especial ou aos seus dependentes (AMADO, 2019, p. 248).

Desse modo, o auxílio-acidente demanda:

a) qualidade de segurado; b) a superveniência de acidente de qualquer natureza; c) a redução parcial e definitiva da capacidade para o trabalho habitual. A redução da capacidade pode ser mínima, desde que afete a atividade específica desenvolvida pelo segurado [...]; d) o nexo causal entre o acidente e a redução da capacidade. (ROCHA, 2018, p. 550)

Além disso, o art. 42, da mesma lei, prevê que:

a aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição.

Por fim, terá direito à aposentadoria por incapacidade permanente o segurado que apresentar: “a) qualidade de segurado; b) carência de 12 contribuições mensais; c) incapacidade total; d) incapacidade permanente” (ROCHA, 2018, p. 300).

Importante frisar que nos casos de concessão desses benefícios por acidente de trabalho e doenças ocupacionais, o segurado fica dispensado do período de carência por força do art. 26, II, da Lei nº 8.213/91<sup>23</sup>.

Vale analisar que, diferentemente da gripe e do resfriado comum, muitos infectados pela COVID-19 demandam grandes períodos de internamento hospitalar. E mais, após a recuperação, o paciente passa

.....  
<sup>23</sup> Art. 26. Independe de carência a concessão das seguintes prestações:

II - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, atualizada a cada 3 (três) anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado;

por um período de quarentena, a fim de evitar possíveis contágios a terceiros.

Por conseguinte, o trabalhador poderá precisar se manter afastado de suas atividades laborais por mais de 15 dias consecutivos, surgindo, então, possível direito a benefício previdenciário acidentário de auxílio por incapacidade temporária.

Porém, a celeuma pode ir além. Há, ainda, a possibilidade de que a COVID-19 prejudique a saúde do trabalhador de forma permanente, surgindo, assim, o direito ao recebimento de auxílio-acidente (se a incapacidade para o trabalho for parcial) ou de aposentadoria por incapacidade permanente (no caso de incapacidade total).

Segundo o jornal Folha de S. Paulo<sup>24</sup>, as estatísticas demonstram que, nos casos de internação de pacientes com o vírus, a média de permanência na UTI é de 4 a 5 semanas.

Ademais, o jornal reportou que alguns sobreviventes da COVID-19 apresentaram, além do quadro de infecção pulmonar, problemas em outros órgãos devido ao caráter multissistêmico da doença. Os médicos observaram a ocorrência frequente de fibrose pulmonar<sup>25</sup>, reduzindo consideravelmente a qualidade de vida da pessoa.

Noticiou-se, também, que de 3 a 9% dos infectados desenvolveram insuficiência renal aguda, necessitando, em alguns dos casos, de diálise. E essa consequência, em pacientes com diabetes ou hipertensão preexistente, foi mais significativa.

.....  
<sup>24</sup> Reportagem publicada em 12/5/2020.

<sup>25</sup> Constitui um endurecimento do tecido pulmonar, dificultando o seu funcionamento. De acordo com a reportagem, o paciente pode necessitar de fisioterapia respiratória para retornar a respirar normalmente.

Sem contar as sequelas ainda desconhecidas pelos especialistas, a chamada “síndrome pós-cuidados intensivos”, a qual reflete a soma de alterações físicas, psiquiátricas e cognitivas desenvolvidas após o tratamento dispendido em unidades de tratamento intensivo.

Portanto, ainda é cedo para elencar exatamente todas as consequências da COVID-19 no âmbito previdenciário.

Até a presente data, encontram-se poucos julgados acerca do assunto. Na Justiça do Trabalho, algumas ações discutem sobre o tema, mas o objeto não é a concessão de benefício previdenciário, e sim o direito à estabilidade e à proteção no ambiente de trabalho.

Uma de tais decisões foi proferida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região, liminarmente, nos autos do Mandado de Segurança nº 0000176-50.2020.5.11.0000. A decisão liminar versou sobre a exigência de emissão de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) pela empresa empregadora nos casos de contágio pela COVID-19 sem a comprovação do nexo causal<sup>26</sup>.

Outra decisão, também em sede de liminar em mandado de segurança, foi proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos de nº 0021009-84.2020.5.04.0000, de relatoria

.....  
<sup>26</sup> Importante destacar parte do julgado, veja-se: Percebe-se, a partir de um cotejo das razões do Sindicato autor com os fundamentos do comando impugnado, que não se revela abusiva ou ilegal a conduta do Juízo de 1º Grau, uma vez que a sua decisão encontra-se em sintonia com o direito aplicável à espécie, inexistindo substrato jurídico para a argumentação do Impetrante, no sentido de que a suspensão do art. 29 teria acarretado na presunção da natureza ocupacional dos casos de contaminação pelo Covid-19, conforme sólida e coerente argumentação já constante no *decisum* questionado. Como bem apontado pelo Impetrado, com a suspensão do dispositivo constante da MP nº 927/2020, as regras nela contidas retornaram ao *status quo ante*, qual seja, de necessidade de comprovação do nexo causal entre a moléstia e o labor, bem como, da responsabilidade da empresa, que pode ser objetiva nos casos de atividade de risco, uma vez que inexistente qualquer regramento anterior que previsse a existência de nexo presumido entre o COVID-19 e o trabalho na Litisconsorte, ou mesmo com qualquer outra atividade, ressalta-se.

do desembargador Marcelo Jose Ferlin D'Ambroso. Discute-se, na demanda em apreço, a estabilidade no trabalho, visto que a impetrante, que desenvolve atividade laboral como enfermeira, foi demitida após contrair o Coronavírus no local de trabalho<sup>27</sup>.

## 5. POSSÍVEIS CELEUMAS

A principal crítica da classificação explanada anteriormente recai na presunção de contágio da COVID-19 no ambiente de trabalho. Isso porque se trata de uma doença de fácil transmissão e de difícil identificação do foco.

Nesse contexto, é tortuoso impor tal presunção até para os profissionais da área da saúde, considerada a mais vulnerável a contrair o vírus, visto que o trabalhador não frequenta apenas o local de serviço.

Essa pessoa convive com demais pessoas em sua casa, dirige-se a supermercados e a farmácias e, além disso, não se pode ter certeza de quais medidas de isolamento adota. Como é possível garantir, então, que esses outros atos do cotidiano não ocasionaram a enfermidade? Qual será o método de avaliação aplicado ao caso? E, se há presunção a favor do empregado, como poderá o empregador fazer prova ao contrário?

Vale mencionar trecho da decisão já mencionada no presente artigo, do TRT-11<sup>28</sup>. Veja-se:

[...] com a suspensão do dispositivo constante da MP nº 927/2020, as regras nela contidas retornaram ao *status quo ante*, qual seja,

.....

<sup>27</sup> Além disso, o desembargador afirmou que: [...] o princípio da continuidade do trabalho, aliado à proteção constitucional dispensada ao empregado acometido por doença profissional, firma o perigo da demora na reintegração da obreira, já que privada do contrato de trabalho que dá lastro ao seu sustento.

<sup>28</sup> MS n. 0000176-50.2020.5.11.0000.

de necessidade de comprovação do nexo causal entre a moléstia e o labor, bem como, da responsabilidade da empresa, que pode ser objetiva nos casos de atividade de risco, uma vez que inexiste qualquer regramento anterior que previsse a existência de nexo presumido entre o COVID-19 e o trabalho na Litisconsorte, ou mesmo com qualquer outra atividade, ressalta-se.

Desse modo, observa-se que a decisão do STF em suspender a eficácia do art. 29 da Medida Provisória nº 927/20 não indica que em todos os casos em que o trabalhador contraia o vírus será reconhecida doença ocupacional. Ainda há a exigência de demonstração do nexo causal.

Insta lembrar, também, que as medidas tomadas no contexto COVID-19 criarão precedentes para futuras e eventuais pandemias. O surgimento de uma nova doença é imprevisível. A cautela é essencial nas situações emergenciais.

Enfrentando o mesmo cenário de discussão sobre a proteção aos trabalhadores em face da pandemia, a OSHA (*Occupational Safety and Health Administration*), órgão que regulamenta a segurança e saúde do trabalho nos Estados Unidos, dividiu a classe trabalhadora em quatro grupos, classificando-os em graus de risco à exposição.

De acordo com o documento, a categoria ocupante do topo da pirâmide, de muito alto risco de exposição, são os profissionais em contato com “pessoas confirmadas ou suspeitas de terem COVID-19, durante procedimentos médicos, pós-morte ou laboratoriais”<sup>29</sup>.

Um nível abaixo, encontram-se os trabalhadores com alto grau de exposição, os quais têm contato direto ou frequente com pessoas confirmadas e suspeitas, porém pertencem a categoria diversa da

.....  
<sup>29</sup> No original: “Jobs with a high potential for exposure to known or suspected sources of COVID-19 during specific medical, postmortem, or laboratory procedures”.

mencionada acima, como os serviços de “assistência médica, suporte médico, transporte médico e coveiros”<sup>30</sup>.

No terceiro nível, enquadram-se os trabalhadores que têm contato com possíveis pessoas infectadas (porém, não confirmadas, tampouco suspeitas). Nesse grupo, encontram-se os funcionários de escolas, mercados ou lugares com grande circulação de pessoas, por exemplo.

E, na base da pirâmide, estão os pouco expostos, os quais necessitam de cuidados normais frente à pandemia. Incluem-se, então, os trabalhadores que possuem “mínimo contato com o público e com outros colegas de trabalho”<sup>31</sup>.

A partir desse entendimento norte-americano, possibilita-se uma melhor análise acerca da exposição que determinadas categorias de trabalhadores sofrem. Classificá-las em graus de risco permite que o Estado adquira um melhor panorama da situação, possibilitando a adoção de medidas mais adequadas para garantir a segurança e a saúde desses trabalhadores.

E mais, a adoção de estudos como o realizado pela OSHA traz respaldos aos trabalhadores para melhor argumentar nos casos em que necessitem de comprovação donexo causal entre a infecção pelo Coronavírus e a atividade laboral exercida, com o fim de buscarem direitos tanto trabalhistas quanto previdenciários.

Por fim, as dúvidas sobre a classificação da COVID-19 como doença ocupacional continuarão a surgir como, por exemplo: os empregados que trabalham no sistema *home office* terão a mesma proteção dos

.....  
<sup>30</sup> No original: “Healthcare delivery, healthcare support, medical transport, and mortuary workers exposed to known or suspected COVID-19 patients or bodies of people known to have, or suspected of having, COVID-19 at the time of death”.

<sup>31</sup> No original: “Workers in this category have minimal occupational contact with the public and other coworkers”.

que trabalham na empresa? Os médicos residentes, considerados contribuintes individuais, terão direito a benefício acidentário? Por ora, resta esperar o período pós-pandemia para que tais situações cheguem à apreciação do Poder Judiciário e sejam debatidas mais profundamente.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente artigo, conceituou-se a COVID-19 pela visão da Organização Mundial da Saúde e foram identificadas as principais consequências da pandemia no cenário brasileiro. Uma delas foi a edição da Medida Provisória nº 927, a qual dispôs sobre medidas trabalhistas excepcionais a serem aplicadas durante o período de calamidade pública.

Pela tamanha importância das discussões acerca do assunto, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar sobre o tema. Por meio do julgamento conjunto de pedidos liminares em sete ações diretas de inconstitucionalidade, a Suprema Corte suspendeu a eficácia dos artigos 29 e 31 da Medida Provisória nº 927.

Foram discutidos, neste breve estudo, os reflexos que a suspensão do disposto no artigo 29 ocasiona no Direito Previdenciário. Isso porque a decisão da Corte Máxima, nesse ponto, possibilitou o reconhecimento da COVID-19 como doença ocupacional.

Em seguida, apresentou-se uma análise jurídica sobre o meio ambiente do trabalho, a seguridade social, a previdência social, os acidentes de trabalho e as doenças ocupacionais.

Além disso, analisaram-se as consequências que os acidentes de trabalho geram no âmbito tributário da empresa, bem como a responsabilidade civil do empregador e a possibilidade de ação regressiva acidentária proposta pelo INSS.

No tocante aos benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho (no caso, doença ocupacional), concluiu-se que se resumem a: auxílio-acidente, auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente.

O primeiro exige a existência de incapacidade parcial permanente ao trabalho; enquanto o segundo, incapacidade total e temporária. No terceiro e último caso, incapacidade total e não temporária.

Ao final, verificaram-se as eventuais celeumas jurídicas que surgiram após a prolação da mencionada decisão.

Por fim, é possível concluir que, à luz da Constituição de 1988, o trabalhador carece de proteção estatal perante os infortúnios que a atividade laboral pode lhe ocasionar.

Com o avanço do contágio da COVID-19 no País, a grande exposição dos trabalhadores ao vírus e a recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, o Direito Previdenciário mais uma vez se apresenta como instrumento eficaz e eficiente para assegurar aos trabalhadores os devidos benefícios acidentários que garantem os direitos fundamentais à vida, à saúde, ao trabalho e à dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o texto constitucional.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, L. **Livro de direito previdenciário**. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/>. Acesso em 24 jun.2020.

AQUINO, V.; MONTEIRO, N. **Brasil confirma primeiro caso da doença**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em 20 maio.2020.

ALENCAR, H. A. **Benefícios previdenciários**. 4. ed. São Paulo: Leud, 2009.

BATISTA, E. L. **Sobreviventes da covid-19 podem ter de insuficiência renal a perdas cognitivas** – Folha de S. Paulo – 12 mai.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/05/sobreviventes-da-covid-19-podem-ter-de-insuficiencia-renal-a-perdas-cognitivas.shtml>. Acesso em 20 jun.2020.

AMADO, F. **Direito previdenciário**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

CASTRO, C. A. P. de; LAZZARI, J. B. **Manual de direito previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CASTRO, C. A. P. de; KRAVCHYCHYN, G. L.; KRAVCHYCHYN, J. L.; LAZZARI, J. B. **Prática processual previdenciária**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GOOGLE. **Coronavírus (COVID-19)**. Disponível em: <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&gl=BR&ceid=BR:pt-419>. Acesso em 14 jun.2020.

INSS. **Comunicação de acidente de trabalho – CAT**. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/comunicacao-de-acidente-de-trabalho-cat/> . Acesso em 20 jun.2020.

INSS. **Manual de acidente de trabalho** – mai.2016. Disponível em: <http://acm.org.br/acamt/documentos/emfoco/manual-de-acidente-de-trabalho-inss-2016.pdf>. Acesso em 30 jun.2020.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 36 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OSHA. **Worker exposure risk to COVID-19**. Disponível em: <https://www.osha.gov/Publications/OSHA3993.pdf>. Acesso em 15 maio.2020.

RECEITA FEDERAL. **FAP – fator acidentário de prevenção**. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/gfip-sefip-guia-do-fgts-e-informacoes-a-previdencia-social-1/fap-fator-acidentario-de-prevencao-legislacao-perguntas-frequentes-dados-da-empresa>. Acesso em 28 jun.2020.

ROCHA, D. M. da. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pleno – flexibilização de regras trabalhistas durante pandemia**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CGlHDn-h2L8>. Acesso em 20 maio.2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Q&A on coronaviruses (COVID-19)**. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses>. Acesso em 16 maio.2020.

Revista Brasileira  
Revista Brasileira de  
de Direito e Justiça

Brazilian  
Brazilian Journal of  
Law and Justice  
Journal of Law



# A TÉCNICA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS APLICADA AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL: PODE O JUDICIÁRIO REMEDIAN O CAOS DA LITIGIOSIDADE PREVIDENCIÁRIA?

*THE TECHNIQUE OF STRUCTURAL PROCEEDINGS  
APPLIED TO THE NATIONAL INSTITUTE OF SOCIAL  
SECURITY: CAN THE JUDICIARY REMEDY THE CHAOS  
OF SOCIAL SECURITY LITIGIOSITY?*

 [doi.org/10.5212/RBDJ.v.3.0004](https://doi.org/10.5212/RBDJ.v.3.0004)

**Alberto Luiz Hanemann Bastos<sup>1</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-3091-093X>;

 <http://lattes.cnpq.br/9865382482535945>.

**RESUMO:** O presente estudo se propõe a analisar a aplicabilidade da técnica dos *processos estruturais* – oriunda das *structural injunctions* estadunidenses – para a reorganização das bases de funcionamento do Instituto Nacional do Seguro Social. A partir de dados empíricos oferecidos pelo “Observatório da Estratégia da Justiça Federal” e pelos “Boletins estatísticos da Previdência Social”, diagnosticou-se a existência de um elevado índice de judicialização de demandas na área previdenciária, cuja causa remonta à ineficiência intrínseca aos arranjos burocráticos do INSS. Assim, através de um cotejo analítico-bibliográfico e da metódica do estudo de casos, indica-se a técnica dos *processos estruturais* como um possível caminho para a reformulação do padrão de conduta adotado pelo INSS, alinhando-o ao dever constitucional de maximização do direito fundamental à previdência social.

**Palavras-chave:** Direito previdenciário. Processo estrutural. Instituto Nacional do Seguro Social. Jurisdição.

.....  
<sup>1</sup> Mestrando em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Pós-graduando em Processo Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Pesquisador integrante do Grupo de Estudos em Trabalho, Economia e Políticas Públicas – TRAEPP. Advogado.

## 1. INTRODUÇÃO: UMA EPOPEIA ENTRE CAOS E DIKÉ

O panorama dos litígios travados na esfera previdenciária, marcado pelos constantes influxos entre os processos administrativo e judicial, pode ser ludicamente contextualizado pelos arquétipos de Caos e Diké, ambos oriundos da mitologia greco-romana.

De acordo com os mitos da era antiga, cujas narrativas remontam à obra do poeta Hesíodo, Caos se tratava do deus primordial: aquele que nasceu junto do próprio universo; antes da criação de qualquer outro ser divino; antes da criação do dia e também da noite; antes mesmo do surgimento da terra e dos céus (HESÍODO, 1995). Com efeito, o deus Caos induz-nos ao “abismo cego, noturno, ilimitado que evoca uma espécie de névoa opaca em que todas as fronteiras perdem a nitidez” (PASTORE, 2012, p. 110). O deus Caos, ao fim e ao cabo, remete-nos ao imagético associado à desordem, à confusão, ao distúrbio e à mixórdia, em que inexistem diretrizes pré-estabelecidas para orquestrar a dinâmica mundana.

De outro giro, Diké perfaz um contraponto a esse cenário desregrado. Filha de Zeus e Thêmis, Diké vivifica os ideais de justiça e equilíbrio, na medida em que esta, ao contrário de Caos, envereda seus esforços em sopesar adequadamente interesses contrapostos mediante regras pré-definidas. Em sua mão esquerda, Diké portava uma balança com dois pratos, ao passo que, em sua mão direita, carregava uma espada, de modo que, “tendo os olhos bem abertos, dizia (declarava solenemente) existir o justo quando os pratos estavam em equilíbrio (*íson*, donde vem a palavra *isonomia*)” (FERRAZ JUNIOR, 2003, p. 32).

Caos e Diké, nessa singela digressão, representam o antagonismo entre a incerteza do arbítrio e a previsibilidade do mundo jurídico,

respectivamente. Isso porque a acepção do jurígeno – confiado à deusa Diké – está intimamente associada aos caracteres “ordem” e “organização”, como bem pontua Paolo Grossi:

(...) o direito organiza o social, coloca ordem no desordenado conflito que ferve no seio da sociedade (...). Colocar em ordem, de fato, significa acertar as contas com as características da realidade que se ordena, já que somente pressupondo e considerando essas características não se lhe fará violência e se lhe ordenará efetivamente. (2005, p. 12)

Se, de um lado, Caos suporta o convívio com as contingências; de outro, Diké intenta harmonizar os fenômenos a sua volta: sistematizando-os e ordenando-os, de modo a conferir equilíbrio ao universo e ao cosmos. Se, num primeiro momento, Caos vagava num mundo em que todos os elementos conglobavam uma dinâmica arbitrária; supervenientemente, Diké engendrou balizas para que o movimento do cosmos adquirisse previsibilidade.

Nos meandros do direito previdenciário brasileiro, é possível assumir que o Instituto Nacional do Seguro Social corporifica o deus Caos, ao passo que o Poder Judiciário, nalguns torneios, traveste o manto da deusa Diké.

Diuturnamente, cidadãos são acometidos por riscos sociais das mais diversas ordens: perecem em razão das vicissitudes de uma doença; exaurem o vigor físico por conta do avanço da idade; perdem o equilíbrio financeiro devido ao falecimento de um dos membros do núcleo familiar. Na esperança de acalantar a sua frágil situação através dos benefícios previdenciários, que lhes são assegurados pela Lei 8.213/91 e pela Constituição, o segurado bate às portas do INSS, porém, ao invés de encontrar uma instância interessada em examinar diligentemente seu pleito e garantir os meios indispensáveis à sua manutenção, o cidadão se depara com a implacável figura do deus Caos.

Em sua atuação cotidiana, não são raras as situações em que a autarquia previdenciária, tal como Caos, desconsidera as balizas pré-determinadas pela jurisprudência dos Tribunais, pelas leis previdenciárias, pelas cláusulas constitucionais e pelas súmulas das Cortes Superiores, no fito de negar o benefício vindicado pelo segurado. Aparentemente, todo esse *caótico* cenário decorre de uma “cultura de indeferimento” de benefícios no processo administrativo previdenciário, da incongruência dos regulamentos *interna corporis* do INSS (v.g. Instruções Normativas, Portarias e Ofícios Circulares) com o posicionamento dominante da jurisprudência dos tribunais superiores, bem como das exíguas metas de tempo impostas às Agências da Previdência Social para a análise dos requerimentos administrativos que lhes são direcionados (TRICHES, 2014, p. 147-158).

Também, numa suposta “cruzada contra a dívida pública”, a administração utiliza todos os subterfúgios materiais, argumentativos e hermenêuticos cogitáveis para se eximir da concessão da prestação previdenciária, na equivocada crença de que o retraimento dos direitos de cunho prestacional se trata da única solução viável para resolver a problemática escassez orçamentária – vale lembrar que tal argumento não procede pois, além de significar a “total retirada de juridicidade dos direitos fundamentais sociais, os quais passariam a contar com ‘grau zero de garantia’” (SERAU JUNIOR, 2012, p. 84), a doutrina jurídica já demonstrou, há muito, que a promoção de todo e qualquer direito demanda custos, independentemente da exigência de uma conduta ativa ou abstencionista do Estado (HOLMES; SUNSTEIN, 2019).

Diante dessa caótica estratégia de atuação do Instituto Nacional do Seguro Social, ao invés de figurar como instância de viabilização do acesso à previdência social, “a população vê a autarquia previdenciária

como obstáculo, com uma péssima qualidade dos serviços prestados e deficitário sistema de agendamento eletrônico de atendimento” (TRICHES, 2015, p. 125). Em vez de analisar os pedidos de seus segurados com acurácia, eficiência e qualidade, o INSS olvida praticamente todos os seus argumentos com vistas a negar o seu direito – ainda que isso acarrete a violação da lei, da jurisprudência e, por vezes, da própria Constituição Federal.

Inconformado com a desordem instaurada na autarquia, o cidadão tenta buscar o equilíbrio no pulso firme da deusa Diké movendo ação judicial, na esperança de que as suas pretensões sejam adequadamente apreciadas e tuteladas. Assim, consolida-se a clara noção de que “a entidade previdenciária é um obstáculo à prestação previdenciária, pois, ao final, acredita-se que será no âmbito do Poder Judiciário que o problema será resolvido” (TRICHES, 2014, p. 149-150).

Ao fim e ao cabo, quando o indivíduo pleiteia a revisão judicial da decisão administrativa que indeferiu o seu benefício, excogita-se o claro desejo de que Diké conserte os atos arbitrários de Caos. Em outros termos, Caos recusa-se a obedecer aos critérios ordenados por Diké, de modo que a deusa sente-se compelida a restaurar o equilíbrio por seus próprios meios.

Todavia, ao contrário do que sugere o título desta subsecção, esse cenário não se trata de uma glamorosa “epopeia”, mas sim de uma grandiloquente “tragédia” – tal como a narra Erik Navarro Wolkart, ao perscrutar a conjuntura bem denominada de “*tragédia da Justiça*” (2019, p. 29-31).

De fato, competia originariamente a Caos (INSS) assegurar que os cidadãos obtivessem de modo justo e célere a sua cobertura

previdenciária. Todavia, Diké (Judiciário), que já detinha muitos outros afazeres complementares (como apreciar reclamações de consumidores lesados, interditar obras prejudiciais ao meio ambiente e restaurar cenários de perturbação à ordem econômica), assumiu para si os deveres que Caos se mostrava contumaz em descumprir.

Na concretude dos fatos, “acaba o Poder Judiciário tutelando aquilo que, originalmente, caberia a autarquia, e de forma repetitiva” (TRICHES, 2015, p. 125).

Dessa feita, Caos executa as suas funções de modo insatisfatório, delegando-as todas à Diké, que, a partir de então, tornou-se uma deusa combalida pelo excesso de tarefas.

## **2. A FALHA NA “SALA DE MÁQUINAS” DA ADMINISTRAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: UMA BREVE ANÁLISE DOS DADOS DO “OBSERVATÓRIO DA ESTRATÉGIA DA JUSTIÇA FEDERAL” E DOS “BOLETINS ESTATÍSTICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”**

No âmbito do controle de políticas públicas, é consabido que a atuação judicial possui (ou deveria possuir) caráter meramente subsidiário. Com efeito, as Cortes não se tratam de instâncias naturalmente aptas à promoção de políticas públicas, na medida em que detêm atuação de índole *substitutiva*, isto é, condicionada à provocação dos cidadãos (MANCUSO, 2019, p. 162).

Por isso, em se tratando de medidas de controle do poder público, a movimentação jurisdicional pressupõe a ocorrência de uma situação de crise no mundo concreto; gize-se: uma situação na qual o Estado-

administração não presta a devida observância ao feixe de direitos e deveres delineados nas leis e na Constituição. Essa é a célebre lição lançada pelo Min. Celso de Mello, quando do julgamento do AgR-RE 410.715:

(...) não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas dessa Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas. (...) o encargo reside, primeiramente, nos poderes Legislativo e Executivo. Impende assinalar, no entanto, que tal incumbência poderá atribuir-se, embora excepcionalmente, do Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional. (STF, AgR-RE nº 410.715, 2005)

Nessa linha, o ajuizamento de uma ação contra uma entidade pública reflete, em alguma medida, a inadimplência de um dever jurídico por parte do Estado-administração e, por conseguinte, uma falha na concretização das finalidades almejadas pelo constituinte (CARVALHES, 2019, p. 140).

Aplicando essa lógica à esfera previdenciária, quando o INSS deixa de observar cláusulas normativas constitucionais e legais durante o processamento do requerimento administrativo de benefícios, é necessário que o Poder Judiciário seja instado a corrigir a conduta da autarquia, forçando-a a conceder as prestações indeferidas indevidamente.

Conforme as premissas acima assinaladas, essa *revisão judicial* do ato administrativo exarado pelo INSS deveria possuir caráter excepcional, na medida em que somente situações de crise, de desobediência à lei e à

Constituição justificariam a intervenção jurisdicional sobre as condutas do ente previdenciário. Todavia, no cotidiano forense previdenciário, forçoso admitir que a atuação do Poder Judiciário não tem sido pautada pela *subsidiariedade* acima assinalada; de todo o contrário, na realidade, a jurisdição tem se destacado pelo latente protagonismo.

De acordo com os dados fornecidos pelo “Observatório da Estratégia da Justiça Federal”, no ano de 2018, tramitavam aproximadamente 3.447.123 (três milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, cento e vinte e três) demandas envolvendo temática previdenciária no âmbito da Justiça Federal, o que representa índice aproximado de 53,34% (cinquenta e três vírgula trinta e quatro por cento) do total de processos daquela Corte (CJF, SECRETARIA DE ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA, 2018). Frise-se: muito embora a instância federal julgue uma série de matérias descoladas do âmbito previdenciário (v.g. tributária, administrativa, penal e ambiental), mais de metade dos seus esforços são direcionados à resolução de conflitos envolvendo o Instituto Nacional do Seguro Social.

Entrementes, as estatísticas fornecidas pelos relatórios mensais do INSS também auxiliam a esclarecer esse intrincado panorama. Ao início do ano de 2019, a autarquia iniciou a mensuração do assim chamado “grau de judicialização” de benefícios previdenciários: trata-se de um indicador que se propõe a sinalizar a percentagem de benefícios concedidos judicialmente, dentro de um universo que considera a totalidade de benefícios gerenciados pelo INSS.

Em janeiro de 2019, cerca de 30.516 (trinta mil, quinhentos e dezesseis) benefícios previdenciários foram concedidos exclusivamente pela via judicial (INSS, SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COORDENAÇÃO-GERAL DE

ESTATÍSTICA, DEMOGRAFIA E ATUÁRIA, jan./2019, p. 28), número que foi majorado para o patamar de 39.051 (trinta e nove mil e cinquenta e um) benefícios em dezembro do mesmo ano (INSS et al., dez./2019, p. 29). Com efeito, a soma de todos os benefícios concedidos judicialmente no ano de 2019 indica um importe total de 557.387 (quinhentos e cinquenta e sete mil, trezentos e oitenta e sete) prestações – o cálculo foi efetuado mediante a soma de todos os benefícios previdenciários urbanos e rurais cujas concessões judiciais foram registradas, no ano de 2019, nos *Boletins estatísticos da Previdência Social* de publicação mensal (INSS et al., 2019).

Diante desse diagnóstico, tomando emprestada a expressão utilizada por Roberto Gargarella (2016, p. 38-39), é lícito concluir que existe alguma falha nas engrenagens da “sala de máquinas” da administração previdenciária. De fato, o *locus* em que ocorrem as decisões incumbidas à seguridade social encontra-se nitidamente abalado por uma enorme divergência entre as pautas hermenêuticas do INSS e do Poder Judiciário.

Perscrutando os números acima citados, constata-se uma latente ineficiência do INSS no cumprimento de sua missão constitucional de promover o direito fundamental de acesso à previdência social. Ora, se a autarquia analisasse com zelo e eficiência os requerimentos previdenciários formulados pelos segurados, certamente não existiriam 3.447.123 (três milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, cento e vinte e três) de processos em trâmite na Justiça Federal – todos com a pretensão de corrigir erros cometidos pelo INSS. Do mesmo modo, se a autarquia primasse pela adequada tutela previdenciária dos cidadãos, seria despicienda uma posição tão enérgica do Judiciário a ponto de

determinar a concessão de 557.387 (quinhentos e cinquenta e sete mil, trezentos e oitenta e sete) benefícios num único ano.

Portanto, é de se assentir com Savaris no sentido de que “o excesso de demandas previdenciárias decorre da péssima qualidade dos serviços prestados pelo INSS ao potencial beneficiário da previdência social” (2018, p. 147). Apesar de todas as intercorrências apontadas, a entidade previdenciária aparenta ignorar essa realidade, na medida em que continua a contrariar a lei, a Constituição e a jurisprudência dominante das Cortes durante a análise de aposentadorias, pensões e benefícios por incapacidade, com o fito de obstruir o acesso à seguridade numa suposta “cruzada contra a dívida pública”. Essa postura é bem descrita por Juliana Pondé Fonseca:

O mais marcante da postura do INSS é, entretanto, a insistência em persistir aplicando uma política ilegal mesmo após ter sido alertado inúmeras vezes pelo Judiciário acerca dessa ilegalidade. A atitude da autarquia é basicamente a de “me processe”, sem se incomodar com as repercussões nacionais desse entendimento. (2015, p. 126)

Ignorando toda e qualquer imposição legal, constitucional e jurisprudencial que se mostre favorável ao segurado, o INSS intenta obstruir ao máximo a implementação de benefícios previdenciários, em afronta ao próprio princípio da legalidade. É o que bem observa Marco Aurélio Serau Junior ao descrever o fenômeno nomeado de *pauta de legalidade*, no qual o INSS insiste em acolher direitos previdenciários por meio de uma interpretação extremamente restritiva da cláusula da proteção social:

O conflito previdenciário, nesse segmento de *pauta de legalidade*, pressupõe e observa a ausência de internalização desse sentimento de respeito às normas jurídicas por parte do

INSS. A dificuldade no cumprimento das regras jurídicas já existentes (respeito à legalidade, de modo geral) decorre do histórico e características burocrático-autoritárias do INSS.

(...)

Podemos indicar hipóteses dessa pauta de legalidade: a negativa de atendimento nas agências do INSS; o descumprimento, puro e simples, de decisões judiciais favoráveis aos segurados; a concessão de benefício de menor valor quando a lei possibilite outro de melhor qualidade (p. ex, a concessão de aposentadoria proporcional ao revés de aposentadoria integral); o corte arbitrário de benefícios previdenciários sem a apuração em prévio processo administrativo pautado pelo devido processo legal. (2015, p. 74-76)

Nesse mesmo sentido, necessário também ressaltar os apontamentos de Alexandre Schumacher Triches, o qual sugere que o distanciamento entre a jurisprudência consolidada dos tribunais brasileiros em relação ao INSS reside, principalmente, nas recusas injustificadas de protocolo de requerimentos administrativos, no indeferimento desmotivado de benefícios previdenciários e na ausência de promoção do desenvolvimento regular do processo administrativo (2014, p. 149-150).

Nessa “sala de máquinas”, portanto, a engrenagem que conecta o INSS ao Poder Judiciário encontra nítidos defeitos de rodagem, tendo em vista que os protocolos usualmente adotados pela autarquia previdenciária instigam a enérgica intervenção judicial.

### **3. O PROCESSO ESTRUTURAL: UM PONTO DE PARTIDA PARA A RESOLUÇÃO DO CAOS NO INSS**

Cotejando todas essas observações, tem-se o seguinte diagnóstico: o INSS presta um serviço público de baixa qualidade (v.g. demora na análise de requerimentos administrativos, indeferimento de pedidos

de aposentadoria através de fundamentos contrários à legislação previdenciária e à jurisprudência dominante, desrespeito às garantias do *devido processo legal*) e o Poder Judiciário engendra parte significativa de seus esforços no sentido de corrigir a atuação da autarquia.

Nesse contexto, não há maiores dúvidas de que o Poder Judiciário detém legitimidade para exercer controle sobre os atos administrativos do INSS que se mostrem contrários à lei e à Constituição (cf. DI PIETRO, 2010, p. 236). Inobstante, existe uma fundada indagação sobre o *modo* como o comando judicial pode mostrar-se efetivo para inibir as reiteradas ilegalidades cometidas pelo padrão de comportamento da autarquia.

Apesar da insistente atuação das instâncias judiciais na correção de equívocos cometidos pelo INSS, forçoso reconhecer que tais esforços não surtem maiores efeitos no plano macrossocial. Quer dizer, muito embora o Poder Judiciário sinalize, mês após mês, os milhares de erros cometidos pela autarquia em suas deliberações internas, não existe qualquer preocupação da esfera administrativa em rever o seu *modus operandi* – é como se o INSS sofresse de uma espécie de “pseudolalia” (cf. FOLMANN, 2019, p. 18), de modo a criar uma realidade imaginária na qual o indeferimento massivo de benefícios previdenciários se trataria da única solução viável para os *déficits* orçamentários e o excesso de demanda por aposentadorias.

Diante disso, se a esfera judicial continuar lançando mão das mesmas ferramentas de invalidação pontual e isolada de atos administrativos, não é possível cogitar outro cenário senão a perpetuação do caos no *conflito previdenciário*. Deve-se assumir, portanto, que a mudança dessa intrincada dinâmica está condicionada à modificação do *modo* como a jurisdição interpõe-se perante o INSS.

Retomando as analogias supramencionadas: Diké não fará com que Caos passe a executar corretamente os seus afazeres sem qualquer admoestação mais incisiva; do mesmo modo, a “sala de máquinas” da administração previdenciária não irá operar corretamente se a sua manutenção comportar apenas a limpeza de resíduos presentes nas peças, sem a substituição das engrenagens defeituosas.

Nesse passo, conquanto necessário que erros pontuais das agências do INSS sejam corrigidos mediante provimentos judiciais isolados, é imprescindível que a jurisdição dilate os seus escopos de atuação. Mais do que solver os conflitos individuais e atomizados altercados entre os segurados e o INSS, é preciso que os próprios protocolos da autarquia sejam remodelados, a fim de que a sua atuação prospectiva passe a se conformar, de maneira generalizada, aos ditames constitucionais e legais.

A exemplificação mostra-se útil para ilustrar essa dinâmica em termos práticos. Imagine-se que um dentista autônomo formula perante o INSS um pedido de aposentadoria especial, todavia tem o seu requerimento administrativo indeferido pela autarquia, sob o fundamento de que “o contribuinte individual não está abarcado no rol de segurados específicos do art. 22, inciso II, da Lei 8.212/91 que vertem contribuições específicas para o financiamento dessa modalidade de prestação”. Ciente de que tal decisão administrativa contraria expressamente a jurisprudência pacífica dos Tribunais Regionais Federais e das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais (vide Súmula 62 da TNU), o segurado move demanda contra o INSS e, sem maiores dificuldades, obtém a ordem judicial de implantação de sua aposentadoria especial.

*In casu*, de fato, o Judiciário garantiu o resguardo dos direitos do dentista prejudicado pela atuação desidiosa do INSS; no entanto,

afastando os olhares para uma visão mais ampla do fenômeno, é possível verificar que o problema que originou todo o incidente litigioso permanece incólume. Isso porque, a par do conteúdo da decisão que deferiu a aposentadoria especial ao odontologista, é certo que o INSS continuará se utilizando do mesmo fundamento (ausência de menção específica dos contribuintes individuais no art. 22, II, da Lei 8.212/91) para indeferir indevidamente benefícios previdenciários, sem qualquer espécie de “internalização” do comando jurisdicional (SERAU JUNIOR, 2015, p. 74-76). Assim, todos os dentistas e demais contribuintes individuais interessados na aposentadoria especial continuarão sendo obrigados a propor novas demandas, dotadas de idêntico conteúdo, no sentido de que o Poder Judiciário repita à autarquia o mesmo comando do julgamento pregresso: “*contribuintes individuais não podem ter a aposentadoria especial negada pelo simples fato de não constarem expressamente no rol de segurados do art. 22, II, da Lei 8.212/91*”.

Nesta seara, a técnica dos *processos estruturais* – oriunda das *structural injunctions* estadunidenses – desponta como uma possível solução para o rompimento desse ciclo vicioso.

Preliminarmente, insta destacar os principais aspectos que envolvem a temática dos *processos estruturais*. Ao observar o paradigmático caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, o jurista Owen Fiss apontou que a jurisdição detém dois principais escopos de atuação, a saber, a *dispute resolution* e *structural reform* (cf. ARENHART, OSNA, 2019, p. 120). Sobre a dicotomia, leciona o autor:

O modelo de solução de controvérsias pressupõe uma sociedade essencialmente harmoniosa; um conjunto de normas que confira direitos e obrigações aos indivíduos. Esses celebram acordos em consonância com tais normas, porém, às vezes, ocorrem incidentes que perturbam a harmonia; por exemplo, um

fazendeiro não pode honrar sua promessa de vender uma vaca. Então, o indivíduo prejudicado recorre às cortes para que uma das normas seja implementada ou cumprida ou, possivelmente, para completar seu significado. O foco da investigação probatória será o incidente ou, na linguagem das normas relativas às petições, a “transação” ou “ocorrência”.

Contrariamente, o foco da reforma estrutural não é direcionado para transações ou incidentes particulares, mas para as condições da vida social e para o papel que as organizações de grande porte desempenham na determinação dessas condições. O que é crucial não é o fato da criança negra ser rejeitada em uma escola de brancos ou o ato individual de brutalidade policial. Esses incidentes podem desencadear a ação judicial e, também, ter significado probatório: prova de um “padrão ou prática” de racismo ou ilegalidade. Todavia, a questão principal do processo ou o foco da investigação judicial não são esses incidentes, os quais são eventos particularizados e isolados, mas, sobretudo, uma condição social que ameaça importantes valores constitucionais e a dinâmica organizacional que cria e perpetua tal condição. (FISS, 2004, p. 49-50)

Logo, o *processo estrutural* se trata de uma forma diferenciada de condução da atuação jurisdicional. Ao invés de intentar resolver uma controvérsia pontual travada entre dois litigantes, o julgador direcionará os seus esforços para o tratamento da própria conjuntura que deu origem aos múltiplos incidentes de violação a direitos fundamentais e valores constitucionais. Com efeito, nesse tipo de litígio, “é preciso tomar a violação como ponto de partida para encontrar formas de cessar o comportamento que a origina ou o contexto estrutural que a favorece” (VITORELLI, 2017, p. 371).

Ademais, se esses incidentes decorrem dos próprios arranjos institucionais aplicados pelo Estado, incumbe ao Judiciário reestruturar todo o padrão de comportamento da administração pública, de modo a eliminar os fatores da burocracia estatal que causam perturbação aos valores constitucionais e aos direitos fundamentais dos cidadãos (FISS, 2004, p. 27).

Evidentemente, para que os provimentos de caráter *estrutural* tornem-se viáveis, é necessária uma modulação dos conceitos processuais tipicamente aplicados aos litígios individuais. Por exemplo, mostram-se necessárias: a mitigação do dogma da “separação dos Poderes da República”, sendo possível cogitar, na espécie, um sistema de *balanceamento de Poderes* (ARENHART, 2009, p. 9-10); a atenuação do princípio da demanda, na medida em que o magistrado deve ter maior liberdade para eleger medidas aptas a reformar o contexto macrossocial de violação de direitos fundamentais; e a prolação contínua de decisões judiciais capazes de se adaptar às vicissitudes da reforma promovida pelas Cortes (“*provimentos em cascata*”), de modo a verificar a proficuidade da intervenção judicial no contexto litigioso (ARENHART, 2013).

No âmbito *estrutural*, portanto, ao invés de se limitar à composição de conflitos pontuais entre particulares, o Judiciário passa a deter a função de reconfigurar a dinâmica social, de modo a promover valores constitucionais (cf. FISS, 2004, p. 26). Nesse âmbito, como bem pondera Fiss, incumbe à jurisdição “não apenas acabar com um incidente que perturba o *status quo*”, mas também “mudar o estado de coisas atual e criar um novo *status quo*” (2017, p. 33).

Trata-se de situação semelhante àquela abordada na teoria do “Estado de coisas inconstitucional”, como bem pontua o jurista Carlos Alexandre de Azevedo Campos:

O juiz constitucional depara-se com uma realidade social necessitada de transformação urgente e, ao mesmo tempo, com falhas estruturais e impasses políticos que implicam, além do estado inconstitucional em si mesmo, a improbabilidade de o governo superar esse estágio de coisas contrário ao sistema de direitos fundamentais, sem que o seja a partir de uma forte e ampla intervenção judicial. (2019, p. 102)

De fato, essa “*forte e ampla intervenção judicial*”, justificada por um contexto de massiva violação aos valores constitucionais, pode ser vislumbrada nos dois casos mais célebres em que se lançou mão da técnica dos *processos estruturais*. Em *Brown v. Board of Education of Topeka* – especialmente em *Brown II* –, muito além de deferir o pleito de uma criança negra que requisitava sua matrícula numa escola destinada exclusivamente às crianças brancas, o Poder Judiciário movimentou-se no sentido de modificar todas as bases do sistema educacional estadunidense, fulminando o racismo inerente à doutrina “*separate but equal*” (JOBIM; ROCHA, 2017). Da mesma maneira, em *Holt v. Sarver*, muito mais do que deferir a tutela indenizatória aos detentos que sofreram abusos físicos e psicológicos no sistema prisional do Arkansas, a jurisdição alterou as bases de funcionamento dos presídios daquela região, delimitando, por exemplo, o número máximo de ocupantes permitidos numa cela e vedando o emprego de sanções vexatórias à dignidade dos reclusos (VIOLIN, 2017).

Em síntese, o *processo estrutural* não se limita a resolver incidentes pontuais de violação a valores constitucionais; mais do que isso, o *processo estrutural* presta-se a remediar todo o contexto macroinstitucional que deu origem às múltiplas ilicitudes remetidas ao crivo da jurisdição – modificando, inclusive, o padrão de conduta de grandes organizações privadas e estatais, caso não existam outras medidas mais simples que possam resolver o litígio (ARENHART et al., 2019, p. 142).

Quadro semelhante pode ser vislumbrado ao se observar o contexto das relações travadas entre os segurados e o INSS. Como já exposto, o *modus operandi* da autarquia é o de rejeitar massivamente o acobertamento previdenciário dos cidadãos, não raro em desrespeito à lei, à Constituição e à jurisprudência consolidada nos Tribunais.

Portanto, é lícito assumir que parcela significativa dos litígios judiciais previdenciários deriva de uma única fonte: a ineficiência do INSS. De fato, as milhares de ações ajuizadas em face da autarquia não refletem incidentes isolados de divergência de interesses; na realidade, todas estão interconectadas pelo padrão de comportamento do INSS, que se calca numa “cultura de indeferimento de benefícios” (TRICHES, 2014, p. 150-158).

Traçando um paralelo com as reflexões de Owen Fiss (2004, p. 49-50), um *processo estrutural previdenciário* se prestaria a perscrutar as falhas internas aos próprios mecanismos de funcionamento da autarquia, responsáveis por criar e perpetuar esse estado de violação massiva aos direitos fundamentais dos segurados.

Muito mais do que verificar se o INSS agiu corretamente ao indeferir um determinado benefício previdenciário, incumbe à jurisdição estrutural modificar as próprias bases funcionais da autarquia, de modo a inibir a continuidade de comportamentos manifestamente contrários aos ditames constitucionais, legais e pacificados no escólio jurisprudencial.

Em termos pragmáticos, retornando ao exemplo acima delineado, a atuação jurisdicional não deve se adstringir à concessão da aposentadoria especial ao dentista autônomo que teve o seu benefício indevidamente indeferido pelo INSS. Muito além disso, incumbe ao Judiciário intervir no funcionamento interno da autarquia para que esta jamais torne a negar aposentadorias especiais com fulcro numa interpretação equivocada do art. 22, inciso II, da Lei 8.212/91.

Com razão, Marco Aurélio Serau Junior aponta o nítido caráter macrossocial das demandas previdenciárias, circunstância que dá azo à aplicação da técnica dos *processos estruturais*:

O Processo Judicial Previdenciário, embora muitas vezes se materialize com a aparência de uma demanda individual postada contra o INSS (um tipo clássico de demanda do tipo *autor x réu ou Caio x Tício*), na realidade reflete um conflito estrutural de correção de políticas e serviços públicos a cargo da autarquia previdenciária, a fim de que entrem em consonância com a Constituição e, muitas vezes, mesmo com as normas infraconstitucionais.

Cada uma das diversas demandas previdenciárias é, na realidade, a expressão de uma busca judicial mais ampla e mais profunda, consubstanciada, como dissemos acima, no escopo de alteração dos próprios rumos e critérios da atividade estatal relativa à Previdência Social, a qual afeta, amiúde, inúmeros segurados e dependentes. (SERAU JUNIOR, 2014, p. 61)

Ao fim, levando em consideração que essa perturbação social provocada pelo INSS ocorre “justamente por sua conduta violadora de direitos, que é causada por práticas que atentam contra os cidadãos e até mesmo pela emissão de atos regulatórios em conflito com a Constituição e com a legislação” (FONSECA, 2015, p. 123), a técnica do *processo estrutural* pode ser utilizada para a recomposição dos valores públicos plasmados na Constituição, em especial a *universalidade da cobertura e do atendimento* das instituições vinculadas à seguridade social.

#### **4. UM BREVE PANORAMA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS PREVIDENCIÁRIOS NO DIREITO BRASILEIRO**

Uma vez constatado que os processos estruturais se prestam à reconfiguração de um cenário de violação massiva de direitos fundamentais, é possível que tal técnica seja vislumbrada como uma solução para a excessiva litigância na esfera previdenciária.

Para tanto, mostra-se imprescindível um pareamento entre os posicionamentos dissonantes do INSS e do Poder Judiciário em relação aos diversos temas do direito previdenciário, pois, como já exposto, a causa nodal da judicialização excessiva de pleitos envolvendo o indeferimento de benefícios previdenciários se trata da recusa do INSS em internalizar determinadas pautas hermenêuticas carregadas pelos tribunais.

Com efeito, todo e qualquer órgão que integra a estrutura do Poder Judiciário detém a função de zelar pela *guarda da Constituição*, sobretudo em um sistema no qual se admite o controle difuso de constitucionalidade, segundo o qual “qualquer interessado poderá suscitar a questão de inconstitucionalidade, em qualquer processo, seja de que natureza for, qualquer que seja o juízo” (SILVA, 2013, p. 54). Estando na posição de protetor dos valores constitucionais, não há dúvidas de que os Tribunais possuem o dever de remediar os padrões de comportamento do INSS que se mostrarem contrários à lei, à Constituição e, inclusive, aos seus precedentes vinculantes (nessa perspectiva, cf. VEZNE; SCHMITZ, 2017, p. 199-215). Parte-se da premissa de que a essência da atividade jurisdicional é a de conferir significado aos valores públicos idealizados pelo constituinte, concretizando-os tanto nas relações entre particulares, quanto nas relações firmadas entre estes e a administração pública.

No direito brasileiro, já é possível pinçar algumas decisões que se propuseram a aplicar *reformas estruturais* no INSS, promovendo significativas mudanças em seus arranjos institucionais, de modo a adequá-los aos valores constitucionais ligados à seguridade social.

Um primeiro exemplo pode ser extraído de uma situação muito corriqueira no cotidiano administrativo previdenciário: a excessiva

demora das Agências da Previdência Social na designação das perícias médicas necessárias para a concessão de benefícios por incapacidade. É cediço que a concessão desse tipo de benefício pressupõe a avaliação prévia do estado de saúde do requerente por meio de exame médico realizado pelos peritos do INSS. Em síntese, a perícia designada pelo ente previdenciário detém a finalidade de avaliar se o requerente está (in)capaz para o exercício de sua atividade laborativa, para efeitos de concessão de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou auxílio-acidente. Intui-se, portanto, que a perícia se trata de uma diligência *necessária* para o deferimento dos benefícios por incapacidade.

Ocorre que, em meados de 2011 – ano em que foi ajuizada a Ação Civil Pública nº 5025299-96.2011.404.7100 pela Defensoria Pública da União –, deu-se início a uma série de denúncias perante a Defensoria Pública e ao Ministério Público Federal, as quais sinalizavam a excessiva morosidade do INSS em designar perícias ligadas à concessão de benefícios por incapacidade.

Apesar de alguma variância dos números coletados nas diversas regiões do país, os relatos colhidos nos sucessivos Inquéritos Civis promovidos pelo Ministério Público Federal apontavam que o INSS chegava a demorar 70 (setenta) a 200 (duzentos) dias para realizar a perícia administrativa, lapso no qual o segurado era obrigado a aguardar exame médico sem ter condições de exercer a sua profissão.

A título ilustrativo, tome-se os dados consignados na petição da Ação Civil Pública nº 1000348-97.2019.4.01.4000, ajuizada pelo Ministério Público Federal do Piauí, a qual noticiou que, no ano de 2018, “o tempo médio de atendimento das perícias médicas no Estado do Piauí era de 88 (oitenta e oito) dias, havendo agência em que este

tempo alcançava a demora de 193 (cento e noventa e três) dias” (MPF-PI, 2018, p. 3).

Dessa maneira, embora essas falhas decorressem da própria ineficiência estrutural da autarquia, os principais prejudicados pela morosidade do agendamento das perícias eram os segurados, que se viam obrigados a aguardar por meses o exame médico sem auferir qualquer benefício previdenciário apto a suprir a ausência de renda pessoal.

Diante dessa conjuntura, com o fito de resguardar o acesso tempestivo aos benefícios por incapacidade, a Defensoria Pública e o Ministério Público Federal promoveram o ajuizamento de sucessivas Ações Cíveis Públicas. A título meramente exemplificativo, pode-se trazer a lume a Ação Civil Pública nº 5025299-96.2011.404.7100, movida pela Defensoria Pública da União; a Ação Civil Pública nº 0002794-17.2014.403.6003, ajuizada pelo Ministério Público Federal do Mato Grosso do Sul; e a Ação Civil Pública nº 1000348-97.2019.4.01.4000, proposta pelo Ministério Público Federal do Piauí.

Com efeito, muito além de incidentes pontuais de infringência às prerrogativas ligadas à seguridade social, o caso envolvia um “padrão de comportamento” do INSS que acarretava uma violação massiva e reiterada de direitos fundamentais. Assim, o provimento jurisdicional não poderia se limitar a determinar que a autarquia atendesse prontamente todos os segurados que aguardavam na fila de espera das perícias administrativas; mostrava-se necessária a prolação de um comando judicial de elevado impacto interinstitucional, apto a remodelar o próprio “padrão de comportamento” do INSS em relação ao processamento dos benefícios por incapacidade.

Nesse plano, interessante solução foi adotada pela Turma Suplementar de Santa Catarina, no julgamento da Ação Civil Pública nº 5025299-96.2011.404.7100, a qual se debruçou sobre a atuação das Agências da Previdência Social situadas no Rio Grande do Sul. Naquela ocasião, o Desembargador Celso Kipper, responsável pela relatoria do processo, destacou que “a demora na realização das periciais médicas administrativas é problema estrutural que atinge difusamente todo o Estado do Rio Grande do Sul” (TRF4, APELREEX nº 5025299-96.2011.404.7100, 2013) e que a causa dessa excessiva morosidade “diz respeito a questões de gestão, notadamente vinculadas a uma desigual distribuição de recursos humanos, ainda que, provavelmente, com razões em época pretérita” (TRF4, APELREEX nº 5025299-96.2011.404.7100, 2013).

Ciente de que tal circunstância demandava uma intervenção judicial mais ampla e contundente, o magistrado emitiu a seguinte decisão:

Frente ao exposto, defiro em parte o pedido de agregação de efeito ativo para determinar às Gerências Executivas do INSS de todo o Estado do Rio Grande do Sul que, nos casos de requerimentos de auxílios-doença e de aposentadorias por invalidez previdenciários em que o agendamento de perícia médica tenha sido fixado em data superior a 45 (quarenta e cinco) dias da data do requerimento administrativo, implantem automática e provisoriamente o benefício de auxílio-doença (desde que preenchidos os requisitos da qualidade de segurado e carência mínima, se necessária) a partir do 46º dia do requerimento até a data de perícia oficial que constatar a capacidade laboral, devendo o benefício ser mantido caso o exame administrativo aponte incapacidade temporária para a atividade habitual (pelo prazo definido pelo perito do INSS) ou, na hipótese de restar constatada a incapacidade total e permanente, convertido em aposentadoria por invalidez, estando dispensados da devolução de valores percebidos em razão da implantação automática do benefício os segurados que sejam considerados aptos para o trabalho pela perícia autárquica. (TRF4, APELREEX nº 5025299-96.2011.404.7100, 2013)

Em suma, tomando como respaldo legal o art. 41-A, § 5º, da Lei 8.213/91, a decisão definiu que o prazo tido como razoável para a designação das perícias administrativas era o de 45 (quarenta e cinco) dias, sendo que a consequência da extrapolação desse lapso seria a implantação forçada de auxílio-doença em favor do segurado que requereu benefício por incapacidade.

Numa perspectiva *estrutural*, o provimento jurisdicional mostrou-se duplamente benéfico: primeiro, porque forçou o INSS a promover amplas mudanças em seu sistema de gerenciamento de perícias, sob pena de ter de arcar com excessivas despesas que poderiam sobrevir com a concessão massiva de benefícios de auxílio-doença após atrasos superiores a 45 (quarenta e cinco) dias; segundo, porque a sanção imposta ao INSS pelo eventual descumprimento da decisão resultava no favorecimento dos próprios segurados – os maiores prejudicados pela ineficiência da autarquia.

Embora o Supremo Tribunal Federal, após reconhecer a Repercussão Geral no RE nº 1.171.152/SC, tenha decretado a suspensão de todos os processos que versem sobre a “possibilidade de o Poder Judiciário (i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo”, imperioso destacar que os provimentos emanados no curso da Ação Civil Pública nº 5025299-96.2011.404.7100 possuem nítido caráter *estrutural*, uma vez que, muito mais do que resolver intercorrências pontuais entre o INSS e os cidadãos, determinaram a implantação de medidas prospectivas, tendentes a remodelar o padrão de comportamento da autarquia no que dizia respeito ao gerenciamento de seus exames médicos.

Além deste, outro exemplo pode ser indicado. Tratam-se das ações coletivas ajuizadas com o intuito de se contrapor a excessiva morosidade do INSS em concluir a análise dos requerimentos administrativos formulados pelos segurados.

A judicialização em torno dessa problemática decorreu do reiterado descumprimento das disposições contidas na Lei de Processo Administrativo por parte INSS. Ocorre que o art. 49 da Lei 9.874/99 dispõe que, após o término da fase instrutória do processo administrativo, o poder público possui o dever de concluir a análise dos requerimentos que lhes são apresentados no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 30 (trinta).

No entanto, em quadro similar ao observado no caso das perícias médicas envolvendo benefícios por incapacidade, começaram a se tornar cada vez mais frequentes denúncias sinalizando o descumprimento do prazo do art. 49 da Lei 9.874/99. Nesse sentido, milhares de segurados apresentaram-se às instâncias de proteção ao cidadão relatando que a decisão administrativa a respeito da concessão ou indeferimento do benefício previdenciário costumava ser proferida muito após os 60 (sessenta) dias estipulados pela Lei de Processo Administrativo.

Por exemplo, no Inquérito Civil nº 1.16.000.000126/2017-15, que resultou no ajuizamento da Ação Civil Pública nº 102115073.2019.4.01.3400, colheram-se relatos de que pedidos administrativos de pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e aposentadoria por tempo de contribuição demoravam de 7 (sete) a 9 (nove) meses para serem efetivamente analisados pelo INSS. Posteriormente, tais dados restaram confirmados pelo *parquet*, eis que as informações apresentadas pelo INSS, no bojo da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal, indicaram

que “761 mil pedidos de benefícios aguardam resposta de concessão ou indeferimento há mais de 03 meses e cerca de 400 mil há mais de 05 meses” (MPF-DF, 2019, p. 4).

Desse modo, sucessivas ações coletivas foram movidas com o objetivo de aumentar a eficiência do processamento dos pedidos administrativos formulados perante o INSS. Dentre elas, além da Ação Civil Pública nº 102115073.2019.4.01.3400, pode-se destacar a Ação Civil Pública nº 1005547.91.2018.4.01.3400, movida pela Defensoria Pública da União, bem como a Ação Civil Pública nº 29390-91.2019.4.02.5101, ajuizada pelo Ministério Público Federal do Rio de Janeiro.

Interessante notar que a teoria dos *processos estruturais* foi expressamente mencionada na petição inicial da Ação Civil Pública nº 102115073.2019.4.01.3400, protocolada pelo Ministério Público Federal do Distrito Federal. Naquela ocasião, o *parquet* sugeriu que “os fatos revelam uma prática institucional cíclica e progressiva de danos/falhas a exigir uma análise judicial complexa” (MPF-DF, 2019, p. 47), de modo que a solução para corriqueira morosidade do INSS na análise de requerimentos administrativos “requer do Magistrado uma série de ponderações – direitos fundamentais, manutenção do serviço público, reformas legais, despesas públicas etc. – que estendem inevitavelmente o território do objeto desta lide” (MPF-DF, 2019, p. 47). Nesse mote, arrematou o órgão ministerial que a demanda se propunha a “dissipar um problema generalizado, de natureza estrutural, de forma a superar situações sociais desfavoráveis de violação massiva de direitos” (MPF-DF, 2019, p. 47).

Portanto, a conjuntura da demora do INSS em processar os requerimentos administrativos dentro do prazo definido na Lei 9.874/99 representa terreno fértil para a adoção da técnica dos *processos*

*estruturais*. Calcando-se novamente nas lições de Owen Fiss, intui-se que a reparação completa do direito de acesso tempestivo à previdência social pressupõe “nada menos que a reorganização de uma instituição existente, de forma a remover a ameaça que ela representa aos valores constitucionais” (FISS, 2004, p. 63-64).

Assim, tem-se espaço para intervenções judiciais de ampla latitude, capazes não apenas de solucionar os incidentes isolados de mora administrativa, mas também redimensionar o próprio padrão de comportamento que o INSS adotará no processamento de futuros requerimentos previdenciários.

Nesse particular, seria lícito cogitar uma solução semelhante àquela adotada no julgamento da Apelação Cível nº 5025299-96.2011.404.7100, no sentido de impor ao INSS um prazo máximo para a apreciação do requerimento administrativo do segurado, sob pena de a autarquia ser compelida a fornecer provisoriamente o benefício pretendido. Também, conforme sugerido pelo Ministério Público Federal do Distrito Federal na Ação Civil Pública nº 102115073.2019.4.01.3400, seria possível que a instância jurisdicional estabelecesse um cronograma de concursos públicos em conjunto com o INSS, de modo a aumentar gradualmente o percentual de servidores da autarquia, sopesando as limitações de orçamento e os entraves burocráticos presentes no cumprimento da medida (ARENHART, 2013).

Tudo isso em conta, verifica-se que a aplicação dos *processos estruturais* na área previdenciária não se trata de uma mera cogitação teórica; de todo o contrário, a própria prática forense já demonstrou que a imposição de medidas judiciais de largo alcance pode ser apta a redirecionar os padrões de comportamento do INSS que se mostrem

contrários à otimização da tutela efetiva, tempestiva e adequada do direito dos segurados da previdência social.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas de que a administração previdenciária brasileira transformou-se paulatinamente em uma espécie de “Estado de Coisas Inconstitucional”, no qual o INSS, ao invés de figurar como uma instância de concretização do direito fundamental à previdência social, cria constantes barreiras para a promoção dos valores públicos almejados pelo constituinte. Dessa maneira, o processo previdenciário brasileiro transformou-se numa mixórdia: ao invés de proporcionar o acesso à previdência, o INSS passou a ser visto como um simples limiar a ser ultrapassado para que a população tenha acesso às instâncias judiciais.

Nesse cenário de violação massiva aos direitos fundamentais dos segurados, incumbe ao Poder Judiciário, no exercício da posição de guardião da Constituição, promover os valores constitucionais violados pelo padrão de comportamento da autarquia.

No entanto, pouca ou nenhuma eficácia concreta possuirá a atuação jurisdicional se esta se limitar a resolver repetidas contentas individuais travadas entre os segurados e o INSS. Com efeito, é necessário que sejam modificados os próprios arranjos constitucionais do ente previdenciário, o que somente se viabiliza com uma ampla e profunda *reforma estrutural*.

Nesse intrincado contexto, a técnica dos *processos estruturais* apresenta-se como uma solução idônea para tal desiderato, na medida em que se propõe não somente a resolver os incidentes pontuais de violação às garantias previdenciárias do cidadão, mas também a alterar,

de modo generalizado, as bases operacionais do INSS, a fim de criar um novo *status quo* na administração previdenciária brasileira.

Ao fim e ao cabo, o processo *estrutural* representa uma solução para que Diké lance um ultimato a Caos; um caminho para que as engrenagens da “sala de máquinas” da administração previdenciária voltem a operar de modo harmônico; um conduto para que, ao fim, a proteção social inculpada na Constituição, muito mais do que uma fugaz proposta, torne-se uma verdade viva.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. *Custos Legis: Revista Eletrônica do Ministério Público Federal*, ano 1, n. 1, 2009.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, vol. 225, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de processo civil coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgR-RE 410.715/SP*, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22.11.2005.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *APELREEX 5025299-96.2011.4.04.7100*, SEXTA TURMA, Relator CELSO KIPPER, juntado aos autos em 16/09/2013.

BRASIL. Ministério Público Federal do Distrito Federal. *Petição inicial da Ação Civil Pública no 10211053.2019.4.01.3400*. Juntado aos

autos pelas Procuradoras da República Eliana Pires Rocha e Ana Paula Coutinho Barcelos em 31/07/2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/inicial-acp-serv-inss.pdf>>. Acesso em: 17.05.2020.

BRASIL. Ministério Público Federal do Piauí. *Petição inicial da Ação Civil Pública no 1000348-97.2019.4.04.4000*. Juntado aos autos pelo Procurador da República Leonardo Carvalho Cavalcante de Oliveira. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pi/sala-de-imprensa/docs/acao-inss>>. Acesso em: 16.05.2020.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

CARVALHES, Andréia Schneides Nunes. *Decisão judicial e políticas públicas: limites, controle e medidas judiciais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CJF. SECRETARIA DE ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA. *Observatório da Estratégia da Justiça Federal: Assuntos mais Demandados na Justiça Federal*. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDE4N2NhOGUtOTNiNi00YzA2LWE4NmQtOTU0ODYzZjkwZGY2IiwidCI6IjQ1NjM1N2JmLTAxMmYtNDhlNy1iYTlhLTUwODUzMTRjNjA3YiJ9>>. Acesso em: 24.04.2020.

DI PIETRO, Mair Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Ferraz. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FISS, Owen. As formas de Justiça. Traduzido por Melina de Medeiros Rós e Daniel Porto Godinho da Silva. In: *Um novo processo civil: estudos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva: Quatro conferências sobre a *structural injunction*. Tradução de Arthur Ferreira Neto, Hannah Alff e Marco Félix Jobim. In: *Processos estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). São Paulo: Juspodivm, 2017.

FOLMANN, Melissa. *Atendimento ao cliente previdenciário*. São Paulo: LUJUR Editora, 2019.

FONSECA, Juliana Pondé. *O (des)controle do Estado no judiciário brasileiro: direito e política em processo*. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação, Curitiba, 2015.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. Tradução de Thiago Pádua e Jefferson Guedes. *Universitas JUS*, vol. 27, n. 2, 2016.

GROSSI, Paolo. *Primeira lição sobre direito*. Tradução de Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

HESÍODO. *Teogonia: a origem dos deuses*. Tradução de Jaa Torrano. 3. ed. São Paulo: Biblioteca Pólen, 1995.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

INSS. Secretaria de Políticas de Previdência Social, Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. *Boletim estatístico da Previdência Social*, vol. 24, n. 1. Disponível em: <[http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/06/BEPS\\_Janeiro\\_2019\\_Portal.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/06/BEPS_Janeiro_2019_Portal.pdf)>. Acessado em: 25.04.2020.

INSS. Secretaria de Políticas de Previdência Social, Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. *Boletim estatístico da Previdência Social*, vol. 35, n. 12. Disponível em: <[http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019\\_trab\\_Final.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf)>. Acesso em: 25.04.2020.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Hugo Machado da. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education*. In: *Processos Estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Salvador: Juspodivm, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

PASTORE, Jassanan Amoroso Dias. O caos, o atraso e o trágico. *Ide (São Paulo)*. São Paulo, vol. 35, n. 54, jul./2012. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31062012000100011&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31062012000100011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 18.04.2020.

SAVARIS, José Antônio. *Direito processual previdenciário*. 7. ed. Curitiba: Alteridade, 2018.

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

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Curso de processo judicial previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

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

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

VEZNE, Andrea Nárriman; SCHMITZ, Luna. Processo Administrativo Previdenciário: do Dever de Observação aos Precedentes Vinculantes. *Re(pensando) Direito*, Santo Ângelo/RS, vol. 7, n. 14, jul.-dez./2017.

VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma prisional do sistema prisional do Arkansas. In: *Processos Estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Salvador: Juspodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: *Processos estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). São Paulo: Juspodivm, 2017.

WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.