



TIAGO ADAMI SIQUEIRA

**O SEGURADO ESPECIAL E A JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS NO
REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO (2015-2017): UMA ANÁLISE
À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

CANOAS-RS

2018

TIAGO ADAMI SIQUEIRA

**O SEGURADO ESPECIAL E A JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS NO
REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO (2015-2017): UMA ANÁLISE
À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito, pelo
Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade La Salle.

Orientação:
Profa. Dra. Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori

CANOAS-RS

2018

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O CONTEXTO DE EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO SEGURADO ESPECIAL	19
2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS.....	20
2.2 O PROCESSO EVOLUTIVO DE POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS.....	24
2.3 AS DIMENSÕES DOS DIREITOS HUMANOS.....	29
2.3.1 <i>Os Direitos Humanos de Primeira Geração</i>	30
2.3.2 <i>Os Direitos Humanos de Segunda Geração</i>	31
2.4 A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	35
2.5 HISTÓRICO DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA AO TRABALHADOR RURAL – SEGURADO ESPECIAL.....	42
2.5.1 <i>A Proteção ao Trabalhador Rural Antes da Constituição Federal de 1988</i>	42
2.5.2 <i>A Proteção ao Trabalhador Rural Após a Constituição Federal de 1988</i>	45
2.6 A INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS NEOLIBERAIS NA SEGURIDADE SOCIAL – O CONFLITO DO ESTADO SOCIAL X ESTADO LIBERAL.....	51
3 O PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO	61
3.1 O MODELO ADMINISTRATIVO ORGANIZACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE À LUZ DA CONCEPÇÃO WEBERIANA DE BUROCRACIA.....	62
3.1.1 <i>A Estrutura e o Modelo de Atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social</i>	70
3.2 OS BENEFÍCIOS DO SEGURADO ESPECIAL NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	80
3.2.1 <i>Da aposentadoria por Idade Rural</i>	81
3.2.2 <i>Da Aposentadoria por Idade Híbrida</i>	84
3.2.3 <i>Da Aposentadoria por Tempo de Contribuição</i>	90
3.2.4 <i>Da Contagem Recíproca</i>	94
3.2.5 <i>Dos Benefícios por incapacidade: Auxílio Doença, Aposentadoria por Invalidez e Auxílio Acidente</i>	98
3.2.6 <i>Do Salário-Maternidade</i>	99
3.2.7 <i>Da Pensão por Morte</i>	100

3.2.8 <i>Do Auxílio-Reclusão</i>	101
3.3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO.....	103
3.3.1 <i>A Vinculação do Ato Decisório e os “hard cases”</i>	115
3.3.2 <i>As Instâncias Recursais Administrativas</i>	121
4 O CENÁRIO DA JUDICIALIZAÇÃO DO “CONFLITO” PREVIDENCIÁRIO A PARTIR DA ANÁLISE DA SITUAÇÃO DO SEGURADO ESPECIAL	128
4.1 OS ATORES DO CONFLITO.....	132
4.2 AS ARENAS DO CONFLITO.....	136
4.3 O OBJETO E AS PAUTAS DO CONFLITO.....	139
4.4 A ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO CONFLITO PREVIDENCIÁRIO: ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	140
4.5 PAUTA LEGALISTA – A AÇÃO SOCIAL RACIONAL EM RELAÇÃO AOS FINS	148
4.5.1 <i>Pauta Documental: A análise das provas materiais</i>	149
4.5.2 <i>Pauta Fiscal: A presunção do Recolhimento das Contribuições</i>	154
4.5.3 <i>Aspectos Desqualificadores da Condição de Segurado Especial</i>	157
4.5.4 <i>A (In)suficiente normatização infralegal</i>	163
4.6 PAUTA HERMENÊUTICA: AÇÃO SOCIAL RACIONAL EM RELAÇÃO AOS VALORES.....	166
4.6.1 <i>Divergências entre a Interpretação Administrativa X Judicial</i>	168
4.6.2 <i>Mecanismos de Uniformização das Condutas Administrativa e Judicial</i>	173
4.6.3 <i>A interpretação Utilitarista da Matéria Previdenciária: Dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial X a reserva do Possível</i>	176
4.7 PAUTA GERENCIALISTA: A INFLUÊNCIA DA DOMINAÇÃO CARISMÁTICA E TRADICIONAL NA GESTÃO DO INSS.....	181
4.7.1 <i>A Gestão Gerencialista no INSS e sua (possível) influência na Judicialização dos Conflitos</i>	182
4.7.2 <i>O INSS Digital X A busca da Verdade Material</i>	187
4.8 PERCEPÇÕES GERAIS ACERCA DA JUDICIALIZAÇÃO DO CONFLITO PREVIDENCIÁRIO.....	194
5 CONCLUSÃO	198
REFERÊNCIAS	204

RESUMO

O presente trabalho visa examinar o fenômeno da judicialização envolvendo o reconhecimento de atividade dos segurados especiais no Regime Geral de Previdência Social. Considerando que o INSS figura como um dos maiores réus do país (em número de ações judiciais), o presente estudo tem por objetivo analisar as principais causas que geram o indeferimento dos requerimentos administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social e o posterior, eventual, reconhecimento do pleito em ação judicial específica. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da publicação das Leis 8.212/91 e 8.213/91, os trabalhadores rurais foram incluídos no Regime Geral de Previdência Social, sendo que receberam um tratamento diferenciado em decorrência de suas peculiaridades, o que resultou na criação do chamado segurado especial. A pesquisa contextualiza a evolução dos direitos humanos e fundamentais com a proteção previdenciária concedida pela Previdência Social brasileira aos trabalhadores rurais. O estudo dissecou todos os procedimentos que são adotados no âmbito administrativo e judicial. Analisa o fluxo decisório envolvendo a matéria previdenciária, desde os princípios do processo administrativo previdenciário, passando pela construção das normas infralegais e análise da legislação constitucional e infraconstitucional e culminando no processo decisório judicial. Esta dissertação de mestrado utiliza como teoria de base os ensinamentos de Max Weber referente as formas de dominação, dedicando especial atenção ao estudo da burocracia weberiana. Sugere-se que a diminuição das ações judiciais depende de uma ação conjunta de toda estrutura da administração pública envolvida no conflito, e que a análise correta e célere no âmbito administrativo é uma forma de concretização da justiça social.

Palavras-Chave: Conflito Previdenciário. Segurado Especial. Regime Geral de Previdência Social. Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

The present work aims at examining the phenomenon of judicialization involving recognition of activities of special insured on Social Previdence General System. Considering that Social Security National Institute appears as one of the foremost accused in the country (in number of judicial actions), the present study aims at analysing main causes that generates refusak of administrated requerements by National Institute of Social Insurance and subsequente, casual recognition of the lawsuit on special judicial action. After decret of Federal Constitution of 1988 Laws 8.212/91 and 8.213/91, agricultural workers were included to General System of Social Previdence, therefore receiving distinguished assistance in face of their peculiarities, wich resulted on criation of the só-called special insured. The research put into context evolution of human rights and fundamentals with the social security protection given by Brazilian Social Security to agriculture workers. The study breaks down all procedures wich are adopted on judicial, administrative context. Analises decision making flow by involving security subject, since the beginning of security administrative process, going through infralegal rules and analises of constitucional legislation and infraconstitutional ad culminating on judicial decision making process. This master's degree dissertation uses as theory of basis Max Weber teachings regards to forms of domination, dedicating special attention to studies of weberian bureaucracy. It's suggested that decreasing of judicial actions depend on joint action of all public administration envolved to the conflict, and that correct analises and rapid response on administrative context is a way to substantiate the social justice.

Key Words: Social Security Conflict. Special Insured. General Issues of Social Security. Basic Human Rights.