

O INDEFERIMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E OS REFLEXOS ECONÔMICOS DA (CONTÍNUA) JUDICIALIZAÇÃO

COSTA JUNIOR, Fabio Leite¹
HELENE, Fernanda Valerio²

RESUMO:

O referido trabalho foca na eficiência do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social na concessão de benefícios previdenciários. A judicialização de benefícios vem aumentando significativamente nos últimos anos no Brasil, acarretando um Judiciário lotado de demandas negadas administrativamente, gerando filas de processos aguardando julgamento. A busca dessa pesquisa é entender a eficiência do trabalho realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e verificar se o gasto gerado com a judicialização é compensatório ao Estado, frente a negativa gerada pela autarquia a um direito garantido pela Constituição Federal. Ademais, compreender o impacto na vida do segurado gerado pela demora da análise de benefícios, principalmente o auxílio por incapacidade temporária, antigo auxílio-doença. A partir disso, realizar uma breve análise dos processos estruturais como solução para as demandas judiciais. Por fim, entender se uma autarquia eficaz, seguindo o princípio da eficiência processual, é vantajosa para o Estado e compensatória para o segurado. A importância de tal pesquisa está no fato de que isso reflete não só naqueles que buscam algum tipo de benefício previdenciário, mas em todos que tenham uma demanda ao poder Judiciário brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: previdenciário, judicialização, eficiência.

DISMISSAL OF SOCIAL SECURITY BENEFITS AND THE ECONOMIC REFLECTIONS OF (CONTINUES) JUDICIALIZATION

ABSTRACT:

This work focuses on the efficiency of the INSS - National Institute of Social Security in granting social security benefits. The judicialization of benefits has increased significantly in recent years in Brazil, leading to a Judiciary full of administratively denied demands, generating queues of cases awaiting judgment. The expense generated with the judicialization is compensatory to the State against the denial generated by the autarchy to a right guaranteed by the Federal Constitution. In addition, understanding the impact on the insured person's life generated by the delay in the analysis of benefits, especially the temporary disability allowance, formerly sickness allowance. Carry out a brief analysis of structural processes as a solution to judicial demands. Finally, understand whether an effective autarchy, following the principle of procedural efficiency, is advantageous for the State and compensatory for the insured. The importance of such research lies in the fact that it reflects not only on those who seek some type of social security benefit, but on everyone who has a claim to the Brazilian Judiciary.

KEYWORDS: social security, judicialization, efficiency.

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado inclui como um direito social a previdência social, garantindo assim que todo brasileiro em situação de

¹ Acadêmico de Direito do Centro Universitário FAG, flcjuni1@minha.fag.edu.br.

² Professora de Direito do Centro Universitário FAG, fernandahelene@fag.edu.br.

vulnerabilidade terá direito a um auxílio de renda, levando em conta a situação fiscal e orçamentária do país.

Com a recusa de um benefício previdenciário via administrativa surge à necessidade da judicialização dos pedidos, em que o segurado, por meio de um advogado, ingressa mediante ao judicial com um novo requerimento, na tentativa de suprir a recusa feita pelo órgão competente Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Contudo, há inúmeros casos em que os cidadãos não têm seus direitos contemplados, fazendo com que a fila no judiciário aumente, sobrecarregando a Justiça brasileira.

A situação se torna ainda mais grave quando se trata de benefício por incapacidade temporária, antigo auxílio-doença. Quando o segurado requisita o benefício já está impossibilitado de trabalhar, logo, a demora na concessão causa um prejuízo imensurável, uma vez que não está apto ao labor e, geralmente, não possui outras formas de renda.

A judicialização de benefícios previdenciários vem aumentando significativamente nos últimos anos no Brasil, gerando um descontentamento dos segurados. Em um relatório elaborado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) no ano de 2020, A Judicialização de Benefícios Previdenciários Assistenciais, chegou à conclusão de que mais da metade dos novos processos protocolados no Judiciário versam sobre direitos da seguridade social. Observa-se que a seguridade social brasileira está fragilizada, motivada pelas restrições orçamentárias existentes. Com o crescimento do número de benefícios ativos e uma arrecadação inferior aos gastos, a vulnerabilidade previdenciária é evidente. Além disso, a autarquia federal não possui estrutura adequada e pessoal capacitado em quantidade suficiente para realização dos atendimentos.

Nesse sentido, há como objetivo esclarecer, após análise de dados e pensamentos de estudiosos do assunto, se para o Estado compensa a judicialização de benefícios previdenciários bem como, se tão somente investir em uma autarquia eficiente supre melhor os gastos perante a máquina pública. Ainda, identificar as maiores dificuldades do INSS em conceder benefícios administrativamente, realizando uma análise quantitativa de concessões e de indeferimentos, além da possibilidade de resolução das demandas previdenciárias por meio de processos estruturais – na via judicial.

2 A SEGURIDADE SOCIAL

Para analisar a seguridade social no Brasil, se faz necessário uma breve passagem por cada Constituição Federal promulgada, tendo em vista que desde a primeira, já se editou sete delas, conforme a obra Curso de Direito da Seguridade Social (CORREIA, 2013).

Tsutiya (2013) diz que, a Constituição de 1824 trouxe em sua redação a instituição de socorros públicos a quem necessitasse. Foi garantido aos comerciantes acidentados três meses de remuneração, além de ser criado o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral).

Foi com a Constituição de 1891, que surge pela primeira vez na legislação brasileira o termo aposentadoria. Benefício previsto para servidores com invalidez que prestassem serviço a nação, em que diferente de hoje, não tinha caráter contributivo. Em 24 de fevereiro de 1923 surge a Lei Eloy Chaves, que é considerada o marco da Previdência Social brasileira. Com ela surge a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários, de nível nacional, em que prevê os benefícios de aposentadoria por invalidez, ordinária (se equipara a extinta aposentadoria por tempo de contribuição), pensão por morte e assistência médica, como relatado na obra Curso de Direito da Seguridade Social (CORREIA, 2013).

Já a Constituição de 1934 trouxe algumas formas de proteção ao trabalhador, à gestante, ao idoso e ao inválido. De acordo com Tsutiya (2013), o grande marco foi o caráter contributivo, introduzindo a forma tríplice de custeio (público, empregado e empregador). Foi nela que surge o termo “previdência”, porém ainda não se fala em “social”. Já na constituição de 1937 não trouxe mudanças significativas, ponto importante foi a garantia de seguros de velhice, invalidez, vida e para os casos de acidente de trabalho (TSUTIYA, 2013).

Nove anos depois, com a nova Constituição, muda-se o termo “seguro social” para “previdência social”, nela surge a garantia de maternidade e contra as consequências de doenças (TSUTIYA, 2013). A constituição de 1967 tem como marco importante a modificação qualitativa da proteção oferecida aos desempregados da Lei fundamental de 1946 que passou a ser protegida por um seguro-desemprego. Ainda de grande importância social foram os programas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e do Programa de Integração Social – PIS (ROCHA; SAVARIS, 2014).

Por fim, a promulgação da Constituição de 1988 positivou a Seguridade Social no direito brasileiro, expresso nos artigos 194 a 204, composto por Saúde, Previdência Social e Assistência. Anos depois, em 1990 surge o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, tomando o lugar do antigo Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. No momento atual, compete ao INSS o pagamento de benefícios, enquanto a arrecadação e a fiscalização

das contribuições sociais ficam a cargo da Secretaria de Receita Federal do Brasil, criada pela Lei nº 11.457 de 2007 (CORREIA, 2013).

A seguridade social passa a ser concebida como “um instrumento protetor, garantindo o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população, abolindo todo o Estado da necessidade social em que possam se encontrar”. Trata-se, na nossa Constituição, da noção que inclui a previdência, a assistência e a saúde (CORREIA, 2013). A existência de relações estreitas entre a economia e seguridade social salta aos olhos, mas habitualmente se vê a seguridade social como um custo econômico, que onera os contribuintes, trabalhadores e empregadores, além de provocar desequilíbrios nas fincas públicas (CORREIA, 2013).

É necessário assinalar que, a seguridade também pode ter efeitos positivos sobre a economia, por exemplo, ao elevar o nível sanitário da população, melhorando a produtividade, ao garantir ou ampliar o consumo, segundo o poder aquisitivo dos benefícios e o de promover o desenvolvimento de certos setores produtivos, como os ligados a assistência médica, etc., (CORREIA, 2013).

Temos hoje a Seguridade Social brasileira como um tripé, em que incidem a assistência social, saúde e previdência social. Nesse compasso, vale frisar que a assistência social não depende necessariamente de contribuição, ou seja, se estende a qualquer cidadão que esteja em vulnerabilidade. Já a Previdência Social tem caráter contributivo, ou seja, o cidadão deve contribuir para ser um segurado, (CORREIA, 2013). Em consonância com o artigo 6º da Constituição Federal, o qual garante que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, é imprescindível, o dever do Estado em fornecer assistência aos enfermos ou a aquele que não possui condições de exercer alguma atividade rentável que garanta o seu sustento.

Ainda, levando em conta os princípios do Direito à Saúde, que é uma garantia fundamental prevista na Constituição brasileira, o qual garante que todo cidadão terá acesso universal e igualitário aos serviços de saúde. Do direito à dignidade da pessoa humana, o qual estabelece que, toda pessoa deve ser tratada com respeito e dignidade, independentemente de sua classe social. Do mínimo existencial, que reconhece que todo indivíduo tem direito a uma existência digna, com acesso a condições mínimas de saúde. E da eficiência, o qual busca garantir que a Administração pública utilize da melhor forma possível os recursos que lhe foram confiados. É de rigor que o Estado forneça uma estrutura básica para garantir uma vida digna a cada cidadão, como preconiza a Constituição Federal (1988) e Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial (BRESSER; PEREIRA, 1998).

Frisa-se que nesse trabalho o foco não é a saúde fornecida pelo Estado ao cidadão, em que pese ela seja objeto do fenômeno da judicialização, tendo em vista que a saúde não é assegurada mediante a concessão de benefícios. Ademais, a saúde goza de um sistema único, composto por diretrizes próprias conforme artigo 198 da Constituição Federal (1988).

3 A JUDICIALIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

3.1 ANÁLISE QUANTITATIVA DE BENEFÍCIOS INDEFERIDOS

Cabe ao poder Judiciário administrar a justiça e defender a Constituição, tendo em vista ser um, dos três poderes autônomos e independentes do Estado de Direito. É ele o garantidor da ordem legal na estrutura governamental, realizando através de seus órgãos a composição de conflitos de interesses em casos concretos (SILVA, 2014; MORAES, 2018).

Para adentrar na Justiça requerendo um benefício previdenciário, é necessário, via de regra, ter uma negativa administrativa. No requerimento administrativo o interessado pode pleitear a concessão do benefício, solicitar prorrogação e também recorrer. Isso se dá mediante processo administrativo, que é a sequência de atos administrativos praticados por meio dos canais de atendimento da seguridade social. Pode ser iniciado tanto de ofício, quanto a requerimento da parte. No processo engloba-se a fase inicial, instrutória, decisória e recursal, tendo no final a decisão administrativa, que dela, sendo não satisfatória para o segurado, pode surgir o litígio, provando o interesse de agir para a demanda judicial (LAZZARI, 2015).

A judicialização é um fenômeno que decorre do próprio modelo constitucional vigente, tentando remediar as falhas do executivo ou legislativo. Ainda que existam questionamentos em torno de legitimidade, a atuação dos magistrados são vinculadas as leis ordinárias e a ordem constitucional, de modo que as respostas judiciais não podem ser consideradas arbitrárias ou ilícitas. Conforme dispõe a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022 (artigo 577, inciso I), o requerimento será analisado pelo servidor e deve ser concedido o benefício mais vantajoso, caso haja provas no processo administrativo da aquisição de direito a mais de um benefício, apresentando os demonstrativos financeiros de cada um.

No entanto, o que se vê na prática não é o exposto nas normativas, motivado principalmente pelo quadro de servidores da autarquia federal que se encontra defasado. Em 2018 houve 3,82 milhões de atendimentos em média por mês, com um total de 45,88 milhões no ano, sendo realizados por apenas 32,6 mil trabalhadores. O número de servidores ativos do

Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, diminuiu cerca de 6,53%, conforme estudo feito pelo Ministério da Fazenda (BRASIL, 2018).

Em 2022, foi relatada a necessidade urgente de reposição da força de trabalho da autarquia federal, sendo orientado o preenchimento das vagas demandadas em quantitativo não inferior ao necessário. Foi sugerido a realização de um concurso público para a reposição de servidores, com a formação de Cadastro de Reserva destinado ao preenchimento de vagas/cargos surgidos ao longo da validade do certame, inclusive resultantes da aposentadoria dos servidores que se encontram em abono permanência, como expressa o ofício SEI nº 287/2022/PRES-INSS. Ainda, em trabalho conjunto entre o Ministério da Economia e o INSS, que seja realizado estudos para quantificar o número ideal de vagas/cargos, afim de garantir a prestação dos serviços da autarquia em prazo razoável, conforme relata o ofício SEI nº 287/2022/PRES-INSS em conjunto com o ofício de solicitação de concurso realizado pelo Ministério Público Federal.

Um dos principais motivos do indeferimento de benefícios requeridos ao INSS, conforme o relatório da INSPER (AZEVEDO; VASCONCELOS, 2020), é possuir uma interpretação restritiva e pouco flexível da lei. Como exemplo, enquanto a perícia autárquica foca na incapacidade para o trabalho no ponto de vista médico, o Judiciário expande esse conceito para abarcar também, o contexto social no qual o segurado se insere, havendo uma diferença significativa entre o posicionamento da autarquia e do Judiciário.

Além disso, a divergência entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais são outros fatores que elevam a judicialização de benefícios. Enquanto o Judiciário leva em conta jurisprudências e a aplicação da Constituição Federal na aplicação de dispositivos legais, o INSS se baseia em sua instrução normativa, essa elaborada pela própria autarquia, como mostra o relatório da INSPER (AZEVEDO; VASCONCELOS, 2020). Outro fator apontado, é que o aumento da busca pelo Judiciário está nas operações feitas pelo Instituto Nacional do Seguro Social para reavaliar os benefícios concedidos, bem como as condições do segurado. Em 2017, as chamadas de “operações pente fino” foram responsáveis por um aumento de 40 a 60% das demandas na justiça (AZEVEDO; VASCONCELOS, 2020).

Um elemento que acelerou as análises de benefícios pelo INSS, foi a introdução do INSS Digital. Se trata da soma de aspectos presenciais e remotos, com o intuito de suprir a insuficiência de servidores e agências da autarquia. Esse modelo consiste em geração de processos eletrônicos, via digitalização de documentos, em que a análise é feita de forma digital, podendo ser distribuído os processos para lugares em que a fila não se encontra tão

inchada, otimizando o atendimento, conforme estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica aplicada – IPEA (2021).

Analisando dados administrativos fornecidos pelo INSS, nota-se que de dezembro de 2018 a dezembro de 2019 houve um total de 26% de benefícios por incapacidade temporária concedidos pela autarquia via processo judicial. Os principais motivos da negativa administrativa são pareceres contrários da perícia médica, falta de tempo de contribuição e não comparecimento para realizar o exame médico pericial.

Outro fator de peso, é se o segurado possui vínculo empregatício ou não. Segundo os próprios servidores da autarquia, há uma tendência na concessão de benefícios, sendo esses contemplados em mais de 70% dos casos quando se trata de trabalhador registrado, frente e menos de 50% de benefícios concedidos quando trata-se de trabalhadores (AZEVEDO; VASCONCELOS, 2020).

Entre 2017 e 2019 houve uma diminuição nos estoques de auxílio-doença previdenciário e acidentário. No geral, por medidas implementadas para aumentar a eficiência no atendimento, monitoramento e no controle no âmbito administrativo. Concretamente, dada pela edição da MP nº 767/2017, convertida na Lei ordinária nº 13.457/2017, a qual trouxe medidas para viabilizar e efetivar a revisão, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, para benefícios por incapacidade para pessoas com idade inferior a sessenta anos. Também houve a Lei nº 13.846/2019, que instituiu medidas como o Bônus de desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade e Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios e Irregularidade, conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica aplicada – IPEA (2021). Todavia, em 2020 ano em que a pandemia do Coronavírus assolou o mundo, chegou-se à marca de 53,4% de benefícios por incapacidade temporária negados administrativamente, com um total de 1.786.450 auxílios negados frente às 1.687.537 concessões (VAZ, 2021).

Nos anos subsequentes, o número de benefícios negados pelo Instituto Nacional do Seguro Social só aumentou. O incentivo remunerado a profissionais da autarquia para negativas apenas mostra uma “orientação institucional” instalada, resultando em perícias tendenciosas realizadas na via administrativa, quase sempre não reconhecendo a incapacidade, influenciando assim uma busca para solução do conflito no poder Judiciário, segundo relata a Associação de Juízes Federais do Brasil – AJUFE (MENDES, 2019). Não há uma porcentagem precisa e única de benefícios negados pelo INSS e posteriormente concedidos pelo Judiciário, pois isso varia de acordo com diversos fatores, como o tipo de benefício, a região do país e as características do caso concreto.

No entanto, de acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgados em 2020, o número de processos previdenciários em tramitação na Justiça Federal era de mais de 1,6 milhão. Desses, cerca de 85% (mais de 1,3 milhão) eram ações de concessão ou revisão de benefícios previdenciários. Ainda segundo o CNJ, em 2019, mais de 69% dos processos previdenciários julgados pela Justiça Federal foram favoráveis ao segurado, ou seja, o Judiciário concedeu ou revisou o benefício negado pelo INSS em cerca de 7 em cada 10 casos. Vale lembrar que, essa é uma média nacional e que os índices podem variar de acordo com a região e a vara judicial responsável pelo caso.

É importante destacar que a judicialização do benefício previdenciário não deve ser a primeira opção do segurado, mas sim, uma medida a ser tomada após a efetiva análise do direito no processo administrativo previdenciário realizada pelo INSS e, na fase recursal, pelo Conselho de Recurso da Previdência Social – CRPS. Ou seja, o judiciário não deve(ria) atuar como o “balcão do INSS” – expressão crítica utilizada por alguns juristas.

3.2 ANÁLISE ECONÔMICA DO INDEFERIMENTO ADMINISTRATIVO

Primeiramente, é importante destacar que a estrutura previdenciária do Brasil se encontra fragilizada. O valor arrecadado pelo RGPS em 2017 foi de R\$ 374,8 bilhões, enquanto os pagamentos de benefícios atingiram a marca de R\$ 560,7 bilhões, ou seja, houve um resultado deficitário. No ano seguinte, a situação não foi diferente, foram arrecadados um total de R\$ 391,18 bilhões, frente a um gasto de R\$ 589,7 bilhões conforme estudo feito pelo Ministério da Fazenda (2017; 2018).

A origem do problema é o envelhecimento da população mundial e o Brasil não fica de fora dessa média. De acordo com Brito (2018), após a virada do último milênio, a população com idade entre zero e catorze anos começou a diminuir, enquanto a idosa, com 65 anos ou mais, acelerou seu crescimento após 2010. Ou seja, o orçamento da seguridade está defasado há alguns anos.

Sobre o indeferimento administrativo, o INSS nega o benefício previdenciário ao segurado, mesmo que esteja em conformidade com a legislação. Essa prática pode gerar uma economia a curto prazo para a autarquia federal, pela não ativação do benefício, porém gera impactos negativos públicos e privados.

Quando se recorre ao Judiciário para resolução de um conflito, além dos gastos administrativos que já foram desempenhados pela autarquia, surgem novos custos para o Estado. Movimentar um processo é de onerosidade considerável, levando em conta que a

maioria dos brasileiros gozam de justiça gratuita, garantida pelo artigo 98 do Código de Processo Civil. Ademais, além dos gastos para manter os salários do efetivo da Justiça Federal e Justiça Estadual, quando se trata de benefício por incapacidade temporária, por exemplo, ainda se tem os custos periciais, que são realizadas por médicos cadastrados no sistema nacional de perícias médicas.

Nos dados disponibilizados em 2020, tendo como base o ano de 2019 o gasto com a Justiça brasileira foi de 100,2 bilhões de reais, o que dava uma média de R\$ 479,16 (quatrocentos e setenta e nove reais e dezesseis centavos) por habitante. Em 2021 não houve um aumento, permanecendo praticamente o mesmo, com um gasto na casa dos R\$ 100,06 bilhões de reais, uma média de R\$ 475,51 (quatrocentos e setenta e cinco reais e cinquenta e um centavos) por habitante, conforme dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica aplicada – IPEA (2021).

Se analisar isoladamente as demandas previdenciárias, segundo dados do ano de 2016, um processo administrativo custou cerca de R\$ 894,00, enquanto um processo judicial de primeira instância custou em média, R\$ 3.734,00. Há uma discrepância também, nos custos periciais, enquanto no âmbito administrativo previdenciário uma perícia custou cerca de R\$ 158,55, no judiciário esse gasto foi entre R\$ 205,93 a R\$ 658,61, acrescidos de 20% dos honorários referentes aos encargos previdenciários, conforme ofício publicado pelo INSS (2022).

Se apenas um terço dessas demandas fossem resolvidas no âmbito administrativo, o que seria possível, não sobrecarregaria o judiciário, sendo solucionado o problema do excesso de demanda litigiosa. A Justiça brasileira, principalmente a Federal, funciona como um “balcão” de benefícios previdenciários e outros pleitos em face do INSS e diversas entidades públicas (VAZ, 2021).

Ligado a isso, o controle de qualidade e produtividade dos serviços judiciais e da racionalização dos recursos humanos juntam-se aos antigos apelos de acessibilidade à Justiça e tempestividade da resposta jurisdicional. Contudo, causas previdenciárias reclamam uma certa prioridade na tramitação, tendo em vista a natureza de urgência do bem de vida (SAVARIS, 2019).

A negativa injustificada de benefícios pode levar à exclusão social de muitos segurados, que ficam sem renda para suprir suas necessidades básicas, como alimentação, saúde e moradia. Isso pode gerar um aumento da pobreza e da desigualdade social, gerando impactos negativos na economia como um todo, como queda no consumo e aumento da criminalidade (REIS, 2014). Por outro lado, o pagamento de benefícios previdenciários pode

ser visto como um investimento na economia, pois ele gera um aumento da renda disponível dos segurados, que podem consumir mais e, conseqüentemente, estimular a economia local. Além disso, os benefícios previdenciários são um importante instrumento de proteção social, que visam garantir a dignidade da pessoa humana e a justiça social (REIS, 2014).

É preciso que o INSS, bem como a Justiça brasileira sejam eficientes, ou seja, produzam o máximo, em termos de soluções finais e litígios, com o mínimo de recursos possíveis, com o intuito de garantir objetivos fundamentais como a pacificação social e a segurança jurídica (SAVARIS2019).

Portanto, a análise econômica do indeferimento administrativo deve levar em consideração, não apenas os custos imediatos para o INSS, mas também os impactos sociais e econômicos em longo prazo. É importante buscar soluções que visem garantir o acesso dos segurados aos benefícios previdenciários de forma justa e eficiente, sem comprometer os recursos públicos e o desenvolvimento econômico do país, (REIS, 2014).

3.3 ANÁLISE ESTRUTURAL: UM COMEÇO PARA RESOLUÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO

Diante do exposto, foi possível observar que o INSS presta um serviço insatisfatório, cabendo ao judiciário deslocar parte significativa de seus esforços para corrigir a atuação da autarquia federal.

No entanto, a resolução de uma demanda isolada não significa um avanço na solução do problema como um todo. Embora, o poder judiciário aponte corriqueiramente os erros cometidos pela autarquia, não se observa um interesse por parte do órgão público em melhorar seu *modus operandi*. Ou seja, resolver um conflito frente a milhares de demandas aguardando uma resposta, não surte efeito no plano macrossocial (BASTOS, 2019).

Nesse compasso, é imprescindível que a jurisdição dilate seus escopos de atuação. Mais do que resolver os conflitos individuais entre os segurados e o INSS, é preciso que a própria estrutura da autarquia seja remodelada, a fim de que se alcance, de maneira generalizada os ditames constitucionais e legais.

A exemplificação mostra-se útil para ilustrar essa dinâmica em termos práticos. Em 2018, o Ministério Público Federal do Piauí ajuizou uma Ação Civil Pública, nº 1000348-97.2019.4.01.4000, a qual notificou que no ano de 2018 o tempo médio das perícias autárquicas era de 88 (oitenta e oito) dias, chegando a 193 (cento e noventa e três) dias em algumas agências. Diante disso, a Defensoria Pública e o Ministério Público Federal

promoveram o ajuizamento de várias Ações Cíveis Públicas. Assim, não havia como a autarquia atender prontamente todos os segurados que aguardavam na fila, fez-se necessário um comando judicial de elevado impacto interinstitucional.

Em caso semelhante, o julgamento da Ação Cível Pública nº 5025299-96.2011.404.7100, pela turma suplementar de Santa Catarina, o Desembargador Celso Kipper, relator do processo, decidiu que o prazo tido como razoável para a realização das perícias administrativas era de 45 (quarenta e cinco) dias, sendo que o não cumprimento desse prazo acarretaria na concessão automática de auxílio-doença em favor do segurado. A decisão foi suspensa pelo Supremo Tribunal de Justiça, após reconhecer a Repercussão Geral no Termo de Acordo no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, porém fato é que tais ações possuem nítido caráter estrutural, vez que não resolveram um conflito isolado, mas implementaram medidas tendentes a remodelar o padrão de comportamento da autarquia federal (BASTOS, 2019).

Esses apontamentos mostram que a aplicação de processos estruturais não é meramente expeculativa, mas sim parte da solução para redicionar os padrões de comportamento do INSS, direcionando a uma tutela efetiva, a caminho das orientações constitucionais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além das questões relacionadas à demora na concessão administrativa dos benefícios previdenciários e à falta de estrutura do INSS, fora importante analisar também os impactos econômicos do indeferimento e da judicialização desses benefícios.

O indeferimento dos benefícios previdenciários gera consequências econômicas negativas para os segurados. Quando um trabalhador fica incapacitado temporariamente para o trabalho e tem seu pedido de benefício negado, ele é obrigado a continuar sem renda, o que vai de encontro ao caráter protetivo do direito previdenciário diante de riscos sociais.

A ausência de renda – ou sua redução – resulta em um ciclo de vulnerabilidade social, em que o trabalhador fica sem recursos para se sustentar, não consegue acessar tratamentos médicos adequados e tem dificuldades em se reintegrar ao mercado de trabalho quando estiver apto novamente. Isso pode levar a um aumento nos gastos públicos com assistência social e saúde, já que essas pessoas recorrerão a outros programas e serviços públicos para suprir suas necessidades básicas.

Ainda, o indeferimento dos benefícios também pode levar a um aumento no número de litígios judiciais, uma vez que os segurados buscam a via judicial para garantir seus direitos. Isso sobrecarrega o sistema judiciário gerando custos adicionais e, principalmente, evitáveis para o Estado.

Além disso, os processos judiciais podem levar a atrasos ainda maiores na concessão dos benefícios, uma vez que o Judiciário também enfrenta problemas de estrutura e falta de pessoal. Isso significa, que os segurados podem ter que esperar por um período ainda mais longo até que seus casos sejam julgados e que possam receber os benefícios a que têm direito. Outro aspecto econômico importante, é o custo dos processos judiciais em si. O Estado precisa arcar com os custos de litigar em juízo. Esses gastos adicionais podem representar um ônus para os cofres públicos, especialmente em um contexto de recursos escassos.

A judicialização dos benefícios previdenciários é um fenômeno complexo que envolve diversas questões, desde a demora na concessão administrativa até a falta de estrutura do INSS e a interpretação restritiva da lei. Essa judicialização tem impactos tanto para os segurados, que enfrentam dificuldades financeiras e vulnerabilidade social, quanto para o Estado, que precisa arcar com os custos das demandas.

Nota-se, que o orçamento do INSS não comporta o crescente número de demandas sociais em torno dos benefícios previdenciários e assistenciais. De um lado há limitações de recursos públicos, enquanto do outro está longe de alcançar o nível de proteção social desejado, tendo caminhado lentamente para a concretização dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, a técnica dos processos estruturais (BASTOS, 2019) mostra-se como uma solução para diminuir a demanda pelo judiciário, na medida que não se limita em resolver um conflito pontual, mas sim, alterar de modo generalizado, as bases estruturais do INSS, gerando redução das despesas judiciais – portanto estatais – além de tratar o “problema” em sua inteireza rumo à efetivação dos direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Nesse passo, haja vista que o custo de um processo administrativo é consideravelmente menor do que um litígio judicial, investir em uma autarquia federal mais sólida, com um quadro de servidores que comportem a demanda exigida, é o caminho mais eficiente para o Estado arcar com os custos da Previdência Social.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Paulo Furquim; VASCONCELOS, Natália Pires; INSER. **Desajustes favorecem judicialização previdenciária. Má sintonia entre Justiça e INSS e lentidão administrativa estão entre os problemas.** A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/desajustes-favorecem-judicializacao-previdenciaria/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. **A técnica dos processos estruturais aplicada ao Instituto Nacional do Seguro Social: pode o judiciário remediar o caos da litigiosidade previdenciária?** Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/direito/article/view/16558/209209216796>. Acesso: 16 maio 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13ago. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Ofício sei nº 287/2022/PRES-INSS.** Disponível em: [file:///C:/Users/FABIO/Downloads/SEI_19955.101113_2022_94%20\(1\)%20..pdf](file:///C:/Users/FABIO/Downloads/SEI_19955.101113_2022_94%20(1)%20..pdf). Acesso em: 13 maio 2023.

BRASIL. **Instrução normativa PRES/INSS Nº 128, de 28 de março de 2022.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.457.** Promulgada em 16 de março de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111457.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105.** Código de Processo Civil. Promulgado em 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.457.** Promulgada em 26 de junho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/L13457.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.846.** Promulgada em 18 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113846.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL, **Ministério da Fazenda.** Secretaria da Previdência, Instituto Nacional do Seguro Social. Anuário Estatístico da Previdência Social. 24ª ed. Brasília: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência –DATAPREV, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL, **Ministério da Fazenda**. Secretaria da Previdência, Instituto Nacional do Seguro Social. Anuário Estatístico da Previdência Social. 25ª ed. Brasília: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência –DATAPREV 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. **Termo de acordo no recurso extraordinário 1.171.152/SC**. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/minuta-final-do-acordo.pdf>. Acesso em 16 maio 2023.

BRESSER, Luiz Carlos; PEREIRA Peter Spink. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_reforma_gerencial_do_estado_teorica_politica_e_ensino_da_administracao_publica.pdf. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRITO, Fausto. **A população na cena política: o debate sobre as consequências do envelhecimento populacional**. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/cdp/texdis/td572.html>. Acesso em: 05 mar. 2023.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2023.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves e Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/epub/581592?title=CURSO%20DE%20DIR EITO%20DA%20SEGURIDADE%20SOCIAL>. Acesso em: 28 mar. 2023.

LAZZARI, João Batista. **Prática processual previdenciária: administrativa e judicial**. 7. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MENDES, Fernando Marcelo. **Judicialização contra o INSS**. Disponível em: http://ajufe.org.br/images/pdf/AJUFE_Arrazoado_Tcnico_Judicializacao_INSS_.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2018;001117785>. Acesso em: 9 mar. 2023.

REIS, Paulo Ricardo. **Previdência Social e exclusão social: impactos do indeferimento estratégico na cidade de Fortaleza**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/i/2014.v29n84/df>. Acesso em: 28 mar. 2023.

ROCHA, Daniel Machado; SAVARIS, José Antônio. **Curso de Direito Previdenciário**. 1. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2014.

SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 8. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2014;000993946>. Acesso em: 09 abr. 2023.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Cuso de Direito da Seguridade Social**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/books/581429>. Acesso em: 06 abril 2023.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial**. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174. Acesso em: 17 out. 2022.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da Seguridade Social**. 1. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.