



FUNDAÇÃO PRESIDENTE ANTONIO CARLOS
FACULDADE DE DIREITO

2020

AS CAUSAS QUE GERAM A JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS

Jenifer Alexander Alves da Cruz – jeniferalexander20@hotmail.com

Edna Valéria G. Gazolla Cobo – evgcobo@gmail.com

RESUMO

O trabalho se inicia com a contextualização do Sistema de Seguridade Social, evoluindo para Previdência Social, seus benefícios e como é feito o requerimento para pleitear esses benefícios previdenciários e por fim, o tema do presente trabalho, que traz as causas que geram a judicialização dos benefícios previdenciários. Várias são as falhas cometidas pelo INSS quando da concessão desses benefícios. Dentre essas causas estão: o distanciamento entre a jurisprudência consolidada dos Tribunais Brasileiros e a postura empreendida pela Administração Pública nas análises desses benefícios, a falta de capacitação dos servidores, a postura adotada pelos médicos peritos nas análises dos benefícios por incapacidade e nas análises dos benefícios rurais. A atuação administrativa do INSS tem sido vista por muitos como excessivamente burocrática e rígida, em especial no que se refere à avaliação da prova trazida pelo interessado, gerando assim, o indeferimento dos benefícios previdenciários.

Palavras chaves: Judicialização. Previdência Social. INSS. Seguridade Social.

ABSTRACT

The work begins with the contextualization of the Social Security System, evolving to Social Security, its benefits and how is the request made to claim these social security benefits and finally, the theme of this work, which brings the judicialization of these benefits with the main generating causes. There are several failures committed by the INSS when granting these benefits. Among these causes are: the

gap between the consolidated jurisprudence of the Brazilian Courts and the stance taken by the Public Administration in the analysis of these benefits, the lack of training for civil servants, the stance adopted by doctors who are experts in the analysis of disability benefits and in the analysis of benefits rural areas. The INSS 'administrative performance has been seen by many as excessively bureaucratic and rigid, especially with regard to the assessment of the evidence brought by the interested party, thus generating the rejection of social security benefits.

Key words: Judicialization. Social Security. INSS. Social Security.

INTRODUÇÃO

A Seguridade Social compreende três áreas de atuação, sendo estas, saúde, assistência social e previdência social. A pesquisa aqui proposta trata especificamente do campo da previdência social, trazendo os benefícios disponíveis aos segurados e dependentes.

No primeiro capítulo as questões abordadas foram a organização da seguridade social no Brasil, os segurados da Previdência Social que podem ser obrigatórios ou facultativos, o primeiro como o próprio nome revela contribuem compulsoriamente junto à Previdência em razão de atividade remunerada. Já os segundos facultativos, são aqueles que contribuem facultativamente, ou seja, a sua filiação à Previdência Social se dá por livre e espontânea opção.

O segundo capítulo explica o processo administrativo e as etapas do requerimento administrativo feito pelo segurado, procurador ou representante legal para pleitear o benefício desejado, até a decisão proferida pelo servidor do INSS.

E, no terceiro, é que adentramos no tema do presente estudo, que se direciona a apontar quais são os erros perpetrados quando da concessão desses benefícios, causando assim a judicialização previdenciária.

Essa judicialização vem aumentando ao longo do prazo, trazendo prejuízos para os requerentes que necessitam do benefício pleiteado para sua própria subsistência e de sua família.

Uma das grandes causas se refere aos benefícios por incapacidade laborativa, em que o perito cria uma pré-compreensão equivocada em relação ao segurado e sua doença.

As decisões administrativas relacionadas ao reconhecimento dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais estão entre as que mais geram a judicialização desses

benefícios, sendo questionadas no Poder Judiciário, mostrando-se o INSS muito inflexível ao apreciar provas de atividade rural.

O objetivo do presente trabalho é atentar as causas dessa judicialização e apresentar medidas que possam ser tomadas para evitar ou diminuir essas causas.

O INSS é um dos maiores litigante da Justiça Federal com uma média de 60% de todos os processos em andamento.

O governo vem adotando uma série de medidas para reduzir as ações judiciais contra o Instituto Nacional do Seguro Social. Uma delas foi a criação da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social com a ideia de racionalizar esse problema.

A população sem acesso aos direitos essenciais, por terem seus direitos negados/violados pelo INSS, acionam os meios judiciais, a fim de tê-los assegurados. Esse é o fenômeno da judicialização que passa a ser crescentemente por causa desses indeferimentos.

Assim, visando à busca da concretização dos objetivos, ora pretendidos, é imprescindível a coleta de informações precisas, a qual se dá no presente trabalho, mediante a aplicação do método dedutivo, com a técnica de pesquisa bibliográfica, utilizando-se a doutrina, a legislação pátria, revistas jurídicas, textos da internet, artigos de juristas, técnicos, entre outros.

1- SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Seguridade Social é um dos instrumentos disciplinados pela ordem social que busca proporcionar bem-estar e justiça social, ou seja, um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinados a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos e de situações que os impeçam de prover as necessidades pessoais e básicas de suas famílias.

Aduz MARTINS (2012, p. 21) conceitua:

A Seguridade Social é um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos a saúde, a previdência e a assistência social.

Para que se possa entender melhor a Previdência Social em nossa sociedade atual, a que se fazer uma análise da evolução histórica da mesma.

Em 1824 com a Carta Imperial, ocorre a primeira menção de Seguridade, já que continha previsão na área da saúde pública com os chamados socorros públicos (o princípio das Santas Casas de Misericórdia, ou seja, assistência mais saúde).

Na Constituição brasileira de 1891, foi inserida, pela primeira vez, a expressão “aposentadoria”, que, entretanto, era limitada aos servidores públicos no caso de invalidez com a justificativa de que fosse concedida uma proteção aos militares, pois eram eles que defendiam as fronteiras territoriais e mantinham a ordem sacrificando-se pelo país.

A Constituição Federal de 1988 marca o retorno de um Estado Democrático de direito, contemplando vários direitos e garantias fundamentais a todos os cidadãos.

Com o advento da referida Constituição, houve o nascimento de um Sistema Nacional de Seguridade Social, o qual possui a finalidade precípua de assegurar o bem-estar e a justiça social, para que desta forma, ninguém seja privado do mínimo existencial, e que todos sejam assegurados pelo princípio da dignidade humana.

Quando os Constituintes insculpiram no Texto Constitucional da CF/88 o capítulo da Seguridade Social (art. 194 a 204) dentro das disposições da Ordem Social, visavam à ampliação e democratização do acesso da população à saúde, à previdência social e à assistência social. (IBRAHIM, 2010, p. 5).

Segundo o artigo 196 da Constituição de 1988, a saúde é um direito de todos e um dever do governo. Sendo assim, o atendimento deve estar disponível para todos independente de classe social ou contribuição ao programa.

Já assistência social que foi criada com a intenção de oferecer amparo aos indivíduos, por meio da proteção à condição de cada um dos cidadãos. A assistência Social é definida por Martins (2003, p.56) como:

(...) um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações.

Por fim, a Previdência Social que é um seguro coletivo, compulsório, destinado a estabelecer um mecanismo de proteção social, mediante contribuição. Como aponta Gentil (2006, p. 161), a previdência tem como objetivo:

[...] garantir a reposição de renda dos que não puderem trabalhar por motivos de instabilidade econômica geradora de desemprego, por contingências biológicas, por acidente ou por outros motivos que impeçam o trabalhador de participar, por meio do mercado de trabalho, do processo de produção, evitando a penúria e a pobreza da classe trabalhadora.

No Brasil, destaca-se como principal marco de surgimento da Previdência a Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo n.º 4.682 datada em 1923, que recebe esse nome por ter sido proposta pelo Deputado Federal Eloy Chaves, de São Paulo, responsável por criar as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS). As CAPS eram organizadas por empresas, garantindo aos trabalhadores aposentadorias, pensões, assistência médica e auxílio farmacêutico.

Datado em 1948, a Declaração Universal dos Direitos dos homens prescrevia a Proteção Previdenciária, entre outros direitos fundamentais da pessoa humana. O art. 85 da Declaração Universal dos Direitos dos homens determina que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Outro marco relevante para a estrutura atual do sistema previdenciário brasileiro foi a Lei Orgânica da Previdência Social n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, que era responsável por unificar boa parte da legislação previdenciária. Como traz Almeida (2003, p. 56):

A citada lei unificou os critérios de concessão dos benefícios dos diversos institutos existentes na época, ampliando os benefícios, tais como: auxílio-natalidade, auxílio-funeral, auxílio-reclusão e benefício assistencial.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, tem-se a Consolidação de Direitos Sociais de grande importância, como a Previdência Social, que é responsável pela prestação dos benefícios e serviços a seus beneficiários, que são os segurados ou os seus dependentes.

Nesse sentido, Fortes e Paulsen (2005, p. 57) destacam que:

Segurados são aqueles que se vinculam diretamente ao Regime Geral de Previdência Social, ou porque exercem atividade que obrigatoriamente os situa nesta posição, ou porque, voluntariamente, vertem contribuições ao sistema para que adquira esta condição. Seu vínculo com a Previdência Social é, portanto, direto. Dependentes são aqueles que se vinculam ao Regime Geral de Previdência Social de forma indireta, tendo em conta a natureza de sua relação com os segurados. Desta forma, somente

são beneficiários enquanto aqueles dos quais dependem (os segurados) mantiverem hígido seu vínculo previdenciário; rompido este, também se desfaz a relação dos dependentes para com a Previdência.

Podem ser benefícios previdenciários, quando dependem da contribuição prévia do segurado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou o benefício assistencial para aqueles que não possuam meios de prover à própria subsistência ou de tê-la provida por sua família, como previsto na Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que traz:

Art. 1º- A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

O art. 18 da Lei 8.213/91, Lei de Benefícios da Previdência Social, elenca os benefícios previdenciários concedidos aos Segurados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e seus dependentes:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 123, de 2006)
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;

II - quanto ao dependente:

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão;

III - quanto ao segurado e dependente:

- b) serviço social;
- c) reabilitação profissional.

Desde que preenchidos os requisitos necessários, o segurado ou dependente terá direito aos benefícios citados a cima.

2- O PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO

O processo administrativo é a sequência de atividades da Administração, que visa alcançar determinado efeito final, previsto em lei.

No Brasil, a Lei que trata das diretrizes gerais do procedimento administrativo é a Lei n.º 9.784 de 1999, com relação aos princípios traz o seguinte:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Com relação às fases processuais, de acordo com o Manual do Processo Administrativo Previdenciário da Advocacia-Geral da União, tem-se quatro, que são:

1) Fase Inicial: o processo é iniciado e os objetivos da instauração do processo administrativo são definidos; 2) Fase Instrutória: são produzidas as provas necessárias à tomada de decisão pelo servidor do INSS; 3) Fase Decisória: o servidor analisa o requerimento e a prova produzida para decidir se o postulante possui ou não direito ao pedido formulado; 4) Fase Recursal: o administrado, caso não concorde com a decisão administrativa, pode postular sua reanálise por meio do recurso administrativo. (AGU, 2012, p. 11).

O requerimento administrativo na fase inicial é pressuposto indispensável à constituição do crédito do beneficiário. Como traz Balera, Wagner (2000, p.28):

O requerimento é pressuposto indispensável à constituição do beneficiário. Sem que essa providência seja formalizada, o INSS não pode, salvo situações excepcionáíssimas de outorga do benefício, exercer a função administrativa.

Conforme dispõe o art. 565 da IN 45/2010, são legitimados para formular requerimento de benefício ou serviço o próprio segurado, dependente ou beneficiário, o procurador legalmente constituído ou, ainda, o representante legal.

Após a análise na fase instrutória dos vínculos empregatícios, das contribuições previdenciárias e demais aspectos relativos aos benefícios, tem-se a terceira fase, que é a decisória, na qual o servidor profere uma decisão administrativa, fundamentando-se nas provas produzidas ao longo das fases anteriores.

Depois de tramitado o processo a autoridade competente, deverá estabelecer o objeto do ato e emitir a sua decisão. Conforme expõe Masotti (2011):

Encerrada a fase probatória, a autoridade competente, deverá estabelecer o objeto do ato e emitir a sua decisão, com as devidas formalidades, tomando por base os princípios constitucionais, previdenciários e administrativos. A doutrinadora ressalta que, proferida a decisão, se o beneficiário dela discordar, poderá interpor o recurso cabível perante o Conselho de Recursos da Previdência Social.

Por fim, há que se falar na fase recursal. O art. 126. da Lei 8213/91 dispõe que, das decisões do INSS nos processos de interesse dos beneficiários e dos contribuintes da Seguridade Social é cabível recurso perante o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e período para interpor o recurso é de 30 dias, contados da data em que for recebida a intimação pelo segurado.

Por não concordar com a decisão proferida é que muitos dos segurados recorrem ao Judiciário, para que assim, tenham uma chance de terem garantidos os seus direitos.

3- A JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

O termo judicialização refere-se à ação de submeter à via judicial a resolução de “determinadas questões interpessoais, conflitos, demandas concretas e determinadas ao Poder Judiciário, tendo como baliza a Lei e o Direito”. (CFESS, 2009, p.28).

Ao abordar os diversos sentidos que esta tendência vem assumindo, Maciel (2012, p.2018) refere:

[...] a judicialização é tomada como um processo objetivo utilizado para defender propostas de mudança na organização do Judiciário ou na cultura jurídica, considerada defasada face às novas necessidades sociais [...]. O termo aplica-se não só à ação dos juízes, mas também os profissionais de outras carreiras judiciais (especialmente os membros do Ministério Público), que seriam os responsáveis pela judicialização da política, por utilizar “excessivamente” suas atribuições para levar os conflitos à justiça, ou para resolvê-los extrajudicialmente, tendo a lei e seu *savoir-faire* como referência. A expressão faz parte do repertório das ações de grupos políticos que defendem o recurso das arenas judiciais para ampliar a proteção estatal à efetividade de direitos de grupos discriminados ou excluídos.

A discussão sobre o fenômeno da judicialização das políticas sociais se situa no contexto da expansão da política neoliberal, haja vista que esta tem provocado impactos negativos na condução da garantia de direitos que se tornam alvo de constantes ataques, retrocessos e desconstituição frente à desresponsabilização do Estado que, atendendo aos interesses da classe dominante, tem se mostrado cada vez mais inoperante na efetivação dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988.

É neste sentido que a população em condição de vulnerabilidade social, sem acesso aos direitos essenciais, busca acionar os meios judiciais, a fim de tê-los assegurados. Ressalta-

se que este fenômeno passa a ser crescentemente demandado por sujeitos que tem seus direitos negados/violados.

Assim sendo, para Sierra (2011, p. 257):

A judicialização das políticas públicas pode ser entendida como o aumento desmesurado de ações judiciais movidas por cidadãos que cobram o direito à proteção social. No Brasil, este processo deslanchou após a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1999), que não apenas positivou os direitos fundamentais, mas também atribuiu ao Poder Judiciário a função de intérprete do controle de constitucionalidade.

Vale salientar que as maiores demandas direcionadas ao referido setor estão atreladas aos processos decorrentes de indeferimento/negação/suspensão de benefícios da política de previdência social.

A atuação administrativa do INSS é um dos principais fatores de causalidade do conflito previdenciário. Segundo GABBAY CUNHA (2013:28, 77):

A atuação administrativa do INSS é um dos principais fatores de causalidade do conflito previdenciário, pois é pautada nos princípios da legalidade escrita, sendo vista por muitos como excessivamente burocrática e rígida, em especial no que se refere à avaliação da prova trazida pelo interessado.

A principal causa da sua crescente judicialização reside no alto grau de subjetividade em sua aplicação, a começar pelos benefícios mais numerosos, e mais onerosos, ao Regime Geral da Previdência Social, quais sejam os benefícios por incapacidade laborativa.

No tocante à realização das perícias médicas, aspecto muito importante na área previdenciária, não é incomum a situação abusiva e no mínimo preconceituosa, pautada por “uma pré-compreensão equivocada entre os médicos peritos e os segurados: os primeiros, mesmo subconscientemente, prejudgam os segundos como falsificadores da realidade, aumentando as doenças e seus sintomas”.

Nesse sentido, preleciona CAETANO COSTA (2013: 210):

O perito imuniza-se da interferência que as informações do periciando lhe traz, formando sua convicção mais pela aparência física deste, somente para citar o exemplo mais comum, acreditando que suas “queixas” somente buscam o benefício pleiteado. Caso ilustrativo é o das doenças por esforços repetitivos (LER/DORT), ou das doenças de origem psíquica. Em ambos os casos, aparentemente, os sujeitos que buscam algum benefício possuem boa aparência, devidamente higienizados, locomovem-se normalmente, mas não conseguem sequer realizar trabalhos domésticos. É desnecessário dizer qual será o resultado de seus pleitos, quando

utilizada a concepção ora vigente. (...) A busca gnosiológica é das simulações e dissimulações que os periciados apresentam.

Outras causas apontadas pelo Instituto de Direito Previdenciário para a judicialização dos benefícios previdenciários são os erros cometidos todos os dias pelo INSS, como atendimento inadequado, as informações equivocadas, demora excessiva nas análises, recursos protelatórios, excessos de regras em memorandos, portarias e normativas internas.

Com base em informações divulgadas nos Boletins Estatísticos da Previdência Social, a quantidade de benefícios negados pelo INSS vem aumentando significativamente, de modo que, no ano de 2020, o número de benefícios concedidos e o número de benefícios indeferidos estão quase se tornando equivalentes. Em anos anteriores os dados mostram que o número de benefícios concedidos foi superior em, no mínimo, vinte por cento ao número de benefícios indeferidos. Já no ano de 2020, esse percentual tem sido de apenas cinco por cento.

QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS E INDEFERIDOS PELO INSS

ANO	BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	BENEFÍCIOS INDEFERIDOS	RELAÇÃO ENTRE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS E INDEFERIDOS
2017	4.995.623	3.950.436	+ 21%
2018	5.123.777	3.889.600	+ 24 %
2019	5.190.239	4.201.320	+ 20 %
2020 (janeiro a junho)	2.302.638	2.204.915	+ 05 %

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – junho/2020, vol. 25, nº 6.

O cenário é tão crítico para os segurados da previdência social, que no primeiro trimestre de 2020 (meses de janeiro a março) o número de benefícios indeferidos ultrapassou o número de benefícios concedidos, conforme a tabela abaixo:

QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS E INDEFERIDOS PELO INSS (1º TRIMESTRE DE 2020)

MESES	BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	BENEFÍCIOS INDEFERIDOS	RELAÇÃO ENTRE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS E INDEFERIDOS
Janeiro/2020	355.917	391.407	- 09 %
Fevereiro/2020	390.220	414.120	- 06 %
Março/2020	331.338	391.671	- 18 %

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – junho/2020, vol. 25, nº 6.

As decisões administrativas relacionadas ao reconhecimento dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais estão entre as que mais são questionadas no Poder Judiciário.

O INSS mesmo tendo ciência do auto grau de informalidade que rege as relações de trabalho no campo, mostra-se muito inflexível ao apreciar provas de atividade rural, ao ponto de estipular em seus atos normativos um rol taxativo de documentos que podem ser aceitos para tal finalidade, ferindo, assim, o direito do requerente à produção de provas, corolário do direito do Direito Constitucional da Ampla Defesa (art. 5º, LV da CF/88).

Causa que gera bastante divergência entre o Poder Judiciário e o INSS, causando o indeferimento nesses benefícios rurais, estaria na validade das provas. No Poder Judiciário, essas exigências podem ser “flexibilizadas” sendo adotadas, até mesmo, provas testemunhais que não podem ser adotadas administrativamente. A eficácia da prova deve ser livremente analisada em cada caso.

Como afirma Humberto Theodoro Junior, (1997, p. 466):

Dentro do sistema do livre convencimento motivado (art. 131), a prova testemunhal não é mais nem menos importante do que os outros meios probatórios, a não ser naqueles casos em que a lei exija a forma solene para reconhecer a eficácia ao ato jurídico.

Há casos, em que não há necessidade de os requerimentos chegarem ao Judiciário, pois tratam de questões já pacificadas e, mesmo assim, permanece a Previdência Social ignorando a jurisprudência pátria e indeferindo esses benefícios.

Isso ocorre, por exemplo, com o tempo rural exercido em regime de economia familiar, em que para fins de comprovação de tempo no meio rural, a prestação de serviço rural por menores de 12 e 14 anos, até o advento da Lei 8.213/91, devidamente comprovada, pode ser reconhecida para fins previdenciários. É fato notório, que em sua maioria, os serviços rurais começam logo cedo, tendo em vista a necessidade de mão de obra no meio rural, e a legislação, fez questão de reconhecer o período que se começa a laborar no meio rural.

Na Turma Nacional de Uniformização, o relator do processo, o juiz federal Frederico Koehler, CJF (2016) traz:

Súmula 05 da TNU - A prestação de serviço rural por menor de 12 a 14 anos, até o advento da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, devidamente comprovada, pode ser reconhecida para fins previdenciários.

Ocorre que o segurado não consegue o reconhecimento deste direito na esfera administrativa, uma vez que o INSS insiste em reconhecer somente a partir dos 14 anos de idade.

O distanciamento entre a jurisprudência consolidada dos Tribunais Brasileiros e a postura empreendida pela Administração Pública nas análises é fator gerador de excessiva litigiosidade como aponta Alexandre Triches (2012:110-117):

O distanciamento entre a jurisprudência consolidada dos tribunais brasileiros e a postura empreendida pela administração pública nas análises, condução e julgamento dos processos administrativos de benefícios previdenciários é fator gerador de excessiva litigiosidade do segurado/INSS, além de uma cultura de indeferimento nos processos administrativos e subjetivismo acentuado em sua apreciação, possivelmente pelo receio do servidor em conceder o benefício quando o ato de concessão gerar alguma espécie de dúvida; as metas que o servidor necessita cumprir, promovendo decisões sem a devida análise dos processos administrativos.

Pode-se citar a falta de capacitação dos servidores responsáveis pela análise de requerimentos de benefícios.

É cedido que a maioria desses servidores são técnicos do seguro social, cuja formação exigida para ingresso no cargo é o ensino médio, que não estão treinados para desempenharem tarefas mais complexas. Aliados ao despreparo, um medo que assombra vários servidores é a auditoria. Por causa do receio em responder a um processo administrativo, por ter concedido um benefício indevidamente, o servidor na dúvida, indefere o benefício se livrando da responsabilidade de decidir de forma fundamentada.

De acordo com o art. 1º do anexo I do Decreto nº 7.556, de 24 agosto de 2011(estrutura regimental do Instituto Nacional do Seguro Social), o INSS tem por finalidade “promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social”.

Todavia, como a resposta dada pelos órgãos administrativos responsáveis pela análise da concessão de benefícios sociais não tem sido um fim em si mesma, não só pelos casos de erros que ocorrem na análise da habilitação do cidadão para receber o direito, quanto pelo não respeito ao prazo para responder às solicitações do segurado para a concessão do benefício.

Fabício Luiz Zuffo (2013) defende:

(...) os cidadãos podem pedir uma revisão da decisão por meio do Poder Judiciário para obtenção do benefício, que tem a obrigação de dar uma resposta ao caso. O direito de ação força o Estado a apreciar, manipular e remediar a matéria posta a sua apreciação.

O indeferimento referente a qualquer tipo de benefício pode ser contestado e, em alguns casos, aprovado em nova análise. No entanto, isso depende de um recurso administrativo e/ou de uma ação judicial. Os segurados, através de seus advogados, buscam os direitos negados pela autarquia previdenciária. Nos termos do art.305 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo decreto nº 3.048/99 traz no § 7º:

§ 7º - Exceto se houver disposição em contrário disciplinada em ato do INSS, as razões do indeferimento e os demais elementos que compõem o processo administrativo previdenciário substituirão as contrarrazões apresentadas pelo INSS, hipótese em que o processo poderá ser remetido ao CRPS imediatamente após a interposição do recurso pelo interessado, preferencialmente por meio eletrônico. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

Porém, grande parte dos requerimentos que chegam ao Poder Judiciário não passa pela apreciação desses órgãos administrativos, indo direto para a esfera judiciária devido à demora na tramitação desses recursos administrativos.

Embora muito se tenha feito nesses últimos anos para reduzir o prazo de espera nos atendimentos aos segurados, como a opção de tele trabalho com bônus de produtividade, o aumento dos números de servidores para análise desses benefícios, a autarquia se vê cada vez mais mergulhada no crescimento do número desordenado de ações judiciais em seu desfavor.

Segundo a matéria feita para o Gazeta do Povo por Jéssica Sant'Ana (2019):

O governo vem adotando uma série de medidas para reduzir as ações judiciais contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A meta é reduzir em até 20% o número de ações contra a instituição até 2022.

Uma das medidas para reduzir o número de ações foi a criação da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social. Trata-se de um comitê formado por representantes do Poder Judiciário, Ministério da Economia, INSS e Defensoria Pública da União (DPU) com o objetivo de diminuir a quantidade de ações judiciais relacionadas ao

INSS. Como afirma o procurador-chefe da Procuradoria Federal Adler Anaximandro ao CNJ (2019):

A ideia é comungar esforços para que a gente possa racionalizar esse problema. É um problema que custa muito caro aos cofres públicos. O custo de manter as ações previdenciárias é algo em torno de 4,2 bilhões de reais por ano. A ideia é reunir todos esses atores que estão envolvidos diretamente com o problema, nós queremos identificar as causas [das ações] e propor soluções para cada um dos problemas que nós identificamos.

O presidente do INSS, Renato Rodrigues Vieira, se comprometeu a eliminar procedimentos que perpetuam a litigiosidade nessas discussões, que justificam as sete mil novas ações judiciais apresentadas contra o INSS diariamente, em média. “Há, sim, interesse do INSS em internalizar administrativamente entendimentos da Justiça. Em última instância, queremos parar de brigar desnecessariamente com o cidadão e dar efetividade ao processo de concessão dos benefícios.” CNJ (2019).

O Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário apresentou algumas sugestões para a melhoria e diminuição da Judicialização. No que traz Adriana Bramante IBDP (2019,p.10):

- Colocar o princípio da Eficiência em prática;
- Reestruturar o procedimento administrativo;
- Treinar os servidores, tanto na parte técnica, quanto na questões do trato com os beneficiários;
- Olhar mais atento para jurisprudências sedimentadas, a fim de evitar judicializações com pedidos repetidos;
- Diminuir os recursos meramente protelatórios
- Implementar políticas públicas de saúde preventiva, para evitar tantas concessões de benefícios por incapacidade;
- Cumprir o prazo legal de análise dos pedidos de benefícios.

Colocando o princípio da eficiência em prática, reduziria a demora excessiva no atendimento do segurado, o que é uma ofensa aos princípios da razoabilidade e da eficiência da Administração Pública.

A diminuição dos recursos meramente protelatórios que são interpostos sucessivamente e desnecessariamente causam prejuízo na solução definitiva do litígio.

Segundo a Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Adriana Bramante IBDP (2019):

O INSS é o maior litigante da Justiça Federal com uma média de 60% de todos os processos em andamento. O recurso protelatório, na maioria das vezes, custa mais caro para a sociedade, pois há pagamento de juros, correção monetária e sucumbência, além do principal: a demora do direito do segurado ao benefício.

Como é apontado, o fenômeno da Judicialização tem causas múltiplas e coloca o INSS como um dos maiores litigantes do Brasil. O indeferimento dos benefícios muitas vezes sem fundamento tira o direito do segurado, que precisa recorrer à Justiça para pleitear e ter reconhecido esse direito. Os maiores casos de benefícios indeferidos são os benefícios por incapacidade laborativa e os benefícios rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seguridade social consiste numa rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.

Contudo, a Previdência Social é o seguro público, compulsório e coletivo para aqueles que contribuem com a previdência, visando cobrir riscos sociais como acidentes, morte, velhice, deficiência, maternidade, reclusão e desemprego.

É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceber direitos aos seus segurados.

Assim, a previdência social, juntamente com a saúde e a assistência social, compõe a Seguridade Social, que é a política de proteção integrada da cidadania. A mesma serve para substituir a renda do segurado-contribuinte, quando da perda de sua capacidade de trabalho.

Os benefícios oferecidos hoje pela previdência são: aposentadoria por idade; aposentadoria por invalidez; aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; auxílio-doença; auxílio-reclusão; pensão por morte; salário maternidade; salário-família; auxílio acidente; serviço social e reabilitação profissional.

O segurado através do requerimento administrativo no INSS busca a concessão do benefício que tem direito, desde que preenchidos os requisitos necessários para a concessão deste.

Porém, o número de benefícios indeferidos pelo INSS tem aumentado significativamente ao decorrer dos anos, e muita das vezes por erro da própria autarquia.

De Janeiro a março de 2020 o número de benefícios rurais indeferidos foi maior que o número de benefícios concedidos.

Além da demora excessiva na análise desses benefícios, atendimento inadequado, informações equivocadas, recursos protelatórios, excessos de regras em memorandos, portarias e normativas internas a atuação administrativa do INSS vem sendo vista por muitos como excessivamente burocrática e rígida, em especial no que se refere à avaliação da prova trazida pelo interessado.

São por esses motivos que a judicialização desses benefícios tem crescido nos últimos anos e vem sendo um problema para os segurados.

Com isso, o governo vem na tentativa de reduzir as ações judiciais contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A meta é reduzir em até 20% o número de ações contra a instituição até 2022.

Várias medidas precisam ser tomadas para a redução dessas causas que geram a judicialização desses benefícios previdenciários.

Deve-se colocar em prática o treinamento dos servidores para analisarem casos mais complexos, a diminuição dos recursos meramente protelatórios que são um abuso do direito de recorrer e acabam prejudicando a conclusão do litígio, colocar o princípio da eficiência em prática, tendo assim um bom atendimento por parte do servidor. Que os prazos para análise sejam cumpridos e que se tenha um olhar mais atento para jurisprudências já sedimentadas para evitar pedidos repetitivos judicialmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Benefícios negados pelo INSS: reprovações somam 1,2 milhões em 2020. Bxblue, 2020. Disponível em: <<https://bxblue.com.br/aprenda/beneficios-negados-pelo-inss/>> Acesso em: 05 de outubro de 2020.

BRAMANTE, Adriane. **A judicialização das decisões do INSS e a Garantia da Ordem Social.** Instituto de Direito Previdenciário. Disponível em: <www.ibdp.org.br> Acesso em: 19 de agosto de 2020.

BRASIL. **Decreto Lei Nº 3.048**, de 6 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm> Acesso em: 23 de setembro de 2020.

_____. **Decreto Lei Nº 4.682**, de 24 de janeiro de 1923. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm> Acesso em: 21 de outubro de 2020.

_____. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11358218/artigo-18-da-lei-n-8213-de-24-de-julho-de-1991>> Acesso em: 28 de setembro de 2020.

COELHO, Sebastião Marcos. **A problemática da judicialização dos conflitos previdenciários e a ação civil pública como instrumento processual de efetivação da proteção constitucional previdenciária.** Âmbito Jurídico. 2014. Disponível em: <ambitojuridico.com.br> Acesso em: 24 de setembro de 2020.

FRANCO, Priscila. **Desaposentação no Regime Geral da Previdência.** 2013.88f. Curso de Graduação em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GIAMBIAGI, Fabio. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

HORVATH, Miguel. **Direito Previdenciário**. 8. Ed.. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 151.

LEITÃO, André Studart. **O lado oculto da judicialização da previdência Social**. André Studart Leitão. Fortaleza: Ed. Do Autor, 2020.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário, tomo III: direito previdenciário procedimental**. São Paulo: LTr, 1998. MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário, tomo I: noções de direito previdenciário**. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2001.

MONTENEGRO, Carlos. **CNJ: Pacto visa desjudicializar previdência social**. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pacto-visa-desjudicializar-previdencia-social/>> Acesso em: 10 de outubro de 2020.

MUSSI, Cristiane; “.”ABREU, Michelle. **As perspectivas do benefício previdenciário pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social brasileiro**. Revista de previdência social. São Paulo, v. 36, n. 383, p. 811-830, out. 2012.

OLIVEIRA, Renan. **Benefícios Previdenciários**. Prev, 2013. Disponível em: <<https://previdenciaria.com/>> Acesso em: 28 de setembro de 2020.

SANT’ANA, Jessica. Gazeta do Povo. **O que governo está fazendo para reduzir ações judiciais contra o INSS**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/inss-acoes-judiciais-previdencia/>> Acesso em: 10 de outubro de 2020.

SILVÉRIO, Cassiane. **Caminhos e Causas da Judicialização dos Benefícios Sociais no Brasil**. 2020. 15 p. Congresso USP de Iniciação Científica em contabilidade. Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

TAFNER, Paulo. **Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais**. In: TAFNER, Paulo;

ZUFFO, F. L., TESSMANN, C. (2013). **Ações Previdenciárias: a (in) exigibilidade do prévio requerimento administrativo do benefício para ajuizamento da ação na esfera judicial.** Revista Destaques Acadêmicos, 5(2).