

A HIPERJUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: O CONTÍNUO AUMENTO DAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL FRENTE AO DESCASO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS IMPASSES IMPOSTOS AO PLENO DIREITO À CIDADANIA

THE HYPERJUDICIALIZATION OF SOCIAL SECURITY RIGHTS IN BRAZIL: THE CONTINUOUS INCREASE IN SOCIAL SECURITY DEMANDS IN THE FEDERAL COURTS IN THE FACE OF NEGLECT BY THE PUBLIC ADMINISTRATION AND THE IMPASSES IMPOSED ON THE FULL RIGHT TO CITIZENSHIP

Carlos Eduardo de Oliveira Costa¹

RESUMO: A presente pesquisa trata da operacionalidade da Previdência Social no Brasil, com foco na abordagem acerca da judicialização dos direitos previdenciários. Possui como objetivo discutir acerca das dificuldades para a efetividade daquela, destacando sua fundamentalidade, a possibilidade de sua judicialização e as possíveis soluções para o enfrentamento desse problema. Para tanto, utiliza-se do método de pesquisa bibliográfico, com a exploração da literatura e da jurisprudência pátria. Ao fim, considera-se que o Poder Judiciário é um importante ator no âmbito da previdência social para assegurar a dignidade dos cidadãos, mas que todos têm um papel na redução de sua judicialização.

PALAVRAS-CHAVE: previdência social; judicialização; direitos sociais; justiça federal; instituto nacional do seguro social.

ABSTRACT: This research deals with the operation of Social Security in Brazil, with a focus on the judicialization of social security rights. Its objective is to discuss the difficulties in making social security effective, highlighting its fundamentality, the possibility of its judicialization and possible solutions for dealing with this problem. To this end, the bibliographic research method was used, exploring literature and case law. In the end, it is considered that the Judiciary is an important player in the field of social

¹Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Pós-graduando em Direitos Sociais e Gestão dos Serviços Sociais pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL. E-mail: carlos.oliveira@fda.ufal.br

security to ensure the dignity of citizens, but that everyone has a role to play in reducing its judicialization.

KEYWORDS: social security; judicialization; social rights; federal court; national institute of social security.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi, certamente, paradigmática quanto à perspectiva de construção e desenvolvimento do chamado Estado de bem-estar social, por meio da implementação e aprimoramento de políticas públicas, bem assim quanto à remodelação do Poder Judiciário como instância acessível aos cidadãos que de alguma forma sentem que seus direitos foram lesados. Tanto assim o é, que foi denominada como “Constituição Cidadã”.

Durante os últimos anos, entretanto, o Poder Judiciário brasileiro tem experimentado e enfrentado o crescente fenômeno da judicialização em massa, principalmente dos direitos sociais. A população, não raras vezes, sequer reconhece, com crédito, a Administração Pública como uma opção para a resolução dos problemas cotidianos e pessoais que reclamam ações estatais.

A previdência social, a seu turno, como direito social insculpido nos arts. 6º, 194 e 201, da Carta de 88, bem assim como uma das bases do Sistema de Seguridade Social, tem sido alvo de grandes debates acadêmicos e públicos, ressaltando-se a preocupação com o grande aumento de reclamações judiciais nessa seara. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, a concessão de benefícios pela intervenção do Judiciário passou de 1% em 2001 para 15% em 2024, fator que tem abalado as estruturas, principalmente, da Justiça Federal, e causado momentos de tensão entre esta e o Poder Executivo, mormente na pessoa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Nesse contexto, a presente pesquisa, utilizando-se da técnica da pesquisa bibliográfica, delineada por meio dos métodos dialético e dedutivo, cuida de analisar o problema da judicialização da previdência social, suas causas e possíveis soluções, não se esquecendo, todavia, da importância da atuação judicial como garantidor, também, dos direitos fundamentais sociais dos cidadãos.

2 A FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS, A POSSIBILIDADE DE RECLAMÁ-LOS JUDICIALMENTE E A IMPORTÂNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO VETOR DA CIDADANIA

O processo de reconhecimento da fundamentalidade dos direitos sociais, para além das perspectivas abarcadas pelas dimensões, ou gerações, dos direitos, no qual se teve reconhecimento como sendo aqueles que necessitavam de uma prestação positiva por parte do Estado, passa, principalmente, pelo aspecto de sua constitucionalização.

Nesse sentido, apesar de já se discutir acerca da importância e qualidade dos direitos sociais durante o século XIX, pela Europa, como se denota a partir da doutrina de Anton Menger, atribui-se, como principal aspecto para o reconhecimento dos direitos sociais como fundamentais, a ideia do movimento chamado constitucionalismo social - o qual marca globalmente o pontapé inicial, durante o período entre guerras, da inserção dos direitos sociais nas mais diversas Constituições dos Estados-nações (Herrera, 2007). Isso porque, não se pode olvidar que a atribuição de tal qualidade a determinado direito, invariavelmente, se dá de acordo com a realidade constitucional de cada país.

É de se destacar, desse modo, que a evolução do Estado constitucional-social, como um novo delineamento das estruturas normativas internacionais, mormente a partir das Constituições mexicanas, de 1917, e de Weimar, de 1919 (esta consolidando o chamado *Welfarestate*), foi impulsionada, ainda, após o final da Segunda Grande Guerra, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a premissa de um Estado intervencionista, com vistas a perseguir a chamada igualdade material (Herrera, 2007).

No pertinente à cultura constitucional brasileira, espelhando-se principalmente naquela Constituição alemã, a primeira Carta a dispor expressamente acerca dos direitos sociais, apesar de não ser um modelo de representação ideal do estado brasileiro, foi a de 1934 (Bercovici, 2010), tendo as seguintes, até a promulgação da atual, não inovando de maneira significativa no rol que tratava da ordem econômica e social (Nascimento; Medeiros, 2022).

Por sua vez, ao contrário do que era cultural na legislação brasileira, anteriormente ao fenômeno da redemocratização e à promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos sociais, que hoje encontram-se congregados entre os arts. 6º e 11 desta última, ganharam maior valor e consideração pelo legislador constituinte. Nas outras oportunidades, pois, o legislador fez insculpir os direitos sociais como normas, cuja natureza, em uma

classificação dada por José Afonso da Silva, era programática, o que dificultava e impedia a atuação do Poder Judiciário na sua concretização (Hasselmann, 2022).

Todavia, com o advento da referida constituinte, passou a doutrina e a jurisprudência majoritárias a dar uma nova acepção aos direitos sociais, agora atribuindo-lhes caráter fundamental e tratando-os não como norma de conteúdo programático, mas sim como normas de caráter fundamental e, tão logo, possuindo aplicabilidade imediata. Não apenas isso, existe, igualmente, quem defenda que os direitos sociais, ainda que sejam de natureza prestacional, se sujeitam ao previsto no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, de forma que, necessariamente, são, também, direitos subjetivos (Scheid, 2009; Sarlet, 2007; Sarmento, 2008; Krell, 2002).

Nessa via, considerando-se direitos fundamentais e de caráter subjetivo, há a incidência do art. 5º, inciso XXXV, também da Constituição Federal, de forma que é inafastável sua lesão ou ameaça do Poder Judiciário, podendo os juízes assegurarem sua efetiva prestação, caso não sejam concretizados pelo Estado, não se configurando, ademais, violação à separação dos poderes, mas sim promoção da inclusão social, da dignidade da pessoa humana e garantia do mínimo existencial, na esteira do que já decidiu outrora o Supremo Tribunal Federal (Sarlet, 2007).

Noutra via, não se desconhece que, apesar disso, não faltam críticas à judicialização dos direitos sociais. Conforme destaca Souza Neto (2009), tais são, diversas e podem ser divididas em dois grupos: críticas principiológicas, assim entendidas como aquelas relativas à legitimidade do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais, se destacando, nesse sentido, a crítica liberal e a crítica democrática; e as críticas institucionais, referentes a problemas práticos que derivam da atuação jurisdicional, nessa esteira, destacam-se as críticas financeira, administrativa, técnica, econômica e da desigualdade do acesso à justiça.

Com efeito, como aborda, ainda, o mesmo autor, embora essas críticas não tenham o condão de, abstratamente, afastar a atuação judicial, elas servem, de algum modo, para “suscitar falhas que a atual orientação jurisprudencial ostenta e para justificar parâmetros que a tornem mais racional” (Souza Neto, 2009, p. 534). É nesse sentido que ele propõe alguns critérios para a atuação judicial nesse quadro, sendo eles de natureza material, como, por exemplo, uma atuação circunscrita à garantia do fornecimento de condições necessárias para que o requerente possa realizar um projeto razoável de vida; e de natureza processual, propondo que os direitos sociais, via de regra, sejam reclamados por meio de ações coletivas, tendo as individuais caráter excepcional (Souza Neto, 2009).

Não obstante, fato é que os direitos sociais podem ser reclamados judicialmente, diante do seu caráter fundamental, norteado pelos princípios constitucionais e de serem reconhecidamente direitos subjetivos, de forma que, dada importância, não devem ser marginalizados e desconsiderados, sob determinados argumentos que, embora necessários para delinear uma acertada e razoável aplicação do direito, restrinjam de forma desproporcional a sua aplicabilidade e concretização.

Especificamente em relação aos direitos sociais de seguridade social, compreendidos, de acordo com o art. 194 da Constituição, como os direitos à saúde, à previdência e à assistência social, não diferentemente dos demais direitos de segunda dimensão, para que possam ser efetivados precisam de uma postura positiva por parte do Estado, ou seja, a realização de determinadas medidas por parte do Poder Público. Condição esta que, por si só, como já mencionado *alhures*, não lhe exaure a natureza de direitos fundamentais.

Tais direitos constituem, pois, um sistema de proteção social, decorrente de lutas históricas, e têm como objetivo assegurar “o bem-estar, a igualdade e a justiça social, competindo ao Estado, por meio do planejamento, da formulação e da execução de políticas públicas” (Peixoto; Barroso, 2019), as quais, no entanto, muitas vezes não são efetivadas, obrigando os indivíduos a buscarem judicialmente a respectiva prestação.

Nesse contexto, no pertinente, especialmente, à previdência social, impende preceituar que sua gênese remonta a lutas por melhores condições de trabalho, principalmente como forma de resistência ao regime socialista que crescia durante o século XIX, no qual se destaca o modelo de previdência social bismarckiano, na Alemanha, cujos benefícios eram destinados aos trabalhadores da indústria. Bem assim, posteriormente, no período entre guerras, destacaram-se os sistemas de *Social Security*, dos Estados Unidos da América, mais abrangente em comparação ao alemão, e o Plano Beveridge, na Inglaterra, este, por sua vez, propondo uma “universalização, integração das prestações de previdência e assistência, uniformização das prestações, organização autônoma da saúde, maior financiamento, incluindo do Estado, além da criação de regimes complementares” (Ibrahim, 2008, p. 1055).

No Brasil, por sua vez, o reconhecimento da proteção social em matéria de previdência, a partir do estabelecimento de regras, foi igualmente lento. A doutrina majoritária reconhece que o marco inicial da previdência se deu com a edição da Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº. 4.682 de 1923), a qual criou Caixas de Aposentadoria e Pensões nas empresas de estradas de ferro existentes, mediante contribuições dos trabalhadores das empresas do ramo e do Estado (Castro; Lazzari, 2018). Posteriormente, surgiram diversas outras legislações regulando as questões atinentes e a consolidação de

institutos de classe, sobrevivendo, *alfim*, em 1988, a Constituição Federal e outras reformas, sendo a mais recente relativa à Emenda 103/2019.

O que se percebe é que não só a previdência social, mas todo o sistema de Seguridade Social é fruto de lutas dos movimentos sociais que buscam por melhores condições de trabalho, dignidade, igualdade e, sobretudo, cidadania, com vistas a se chegar ao chamado Estado de bem-estar social, visto que, tendo a Carta de 1988 posto a cidadania como fundamento do Estado Democrático e Social, urge a necessidade de que esta se materialize, o que se faz por meio atuação estatal na garantia dos direitos fundamentais sociais.

Assim, conforme destaca Bastos e Daou (2020, p. 100) “[...]cabe ao Estado promover a dignidade da pessoa humana e a cidadania assegurando prestações materiais que possibilitem o desenvolvimento de cada projeto racional de vida”, de modo que, ao final, haja a realização e eficácia do texto constitucionalmente previsto, e, sendo a previdência uma parte da seguridade social igualmente fundamental, pois visa garantir, principalmente, dignidade às pessoas incapacitadas para o trabalho, assegurando-lhes a condição plena de cidadãos, sua discussão tem sido cada vez mais importante e sua proteção cada vez mais necessária.

3 OS IMPASSES ADMINISTRATIVOS PARA O RECONHECIMENTO E PRESTAÇÃO DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS, O AUMENTO DA CARGA JUDICIÁRIA FEDERAL E A RECORRÊNCIA AO PODER JUDICIÁRIO PARA A PRESTAÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: PRINCIPAIS CAUSAS

Pontua-se, em primeiro plano, que caberia ao Ministério da Previdência Social fazer com que o direito social à previdência se fizesse presente no seio social brasileiro, assim, garantindo a proteção do cidadão trabalhador e de seus entes familiares, por intermédio “de um sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social”. Isso, com o auxílio do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, órgão incumbido de operacionalizar o reconhecimento dos direitos relacionados ao Regime Geral da Previdência Social (Xavier, 2015).

Nesse panorama, fica evidente também que a via judicial para assegurar direito deve ser subsidiária à via executiva e que, não por outra razão, o legislador originário, no caso da justiça desportiva, e os juízes, quando do indeferimento de petições iniciais por falta de interesse de agir, primam, em determinados casos, pela preferência da utilização primeira da instância administrativa, e tão somente quando não houver satisfação nesta, sendo um direito lesado, utilizar o Poder Judiciário para tanto.

Acontece que, diante de diversos fatores, a seguir explicitados, passou o judiciário a ser considerado fonte primária para a resolução de demandas, não só previdenciárias, mas nas mais diversas áreas, ainda que com maior destaque para essa, ocasionando, como aborda Vaz (2021b) uma verdadeira hiperjudicialização dos direitos de seguridade social. Fenômeno este que, na forma como acontece no Brasil, atualmente, certamente não se experimenta em qualquer outro país do mundo, pois há uma verdadeira “maximização do papel institucional do Poder Judiciário” (Vaz, 2021b, p. 202).

Não por outro motivo, inclusive, o próprio Supremo Tribunal Federal já se posicionou reiteradamente no sentido de que, embora haja a desnecessidade de exaurimento da via administrativa, o acesso ao judiciário para a concessão de benefícios previdenciários depende de prévio requerimento administrativo, vide temas 350 e 1105 do referido Tribunal.

Pois bem, nesse cenário, em primeiro plano, verifica-se, dentre os principais problemas, um que, como coloca Serau Junior (2015), passa por uma “pauta de legalidade”, sendo este um dos segmentos do que ele denomina “conflito previdenciário”. Isso porque, há um recorrente descumprimento pela administração pública, por meio do INSS, das normas jurídicas postas, denotando-se um vácuo no pertinente à incorporação de um sentimento de aplicabilidade das leis. Nesse aspecto, aborda o autor que:

A dificuldade no cumprimento das regras jurídicas já existentes (de modo geral, o desrespeito à legalidade) decorre do histórico e características burocrático-autoritárias do INSS, que se prende ao autoritarismo que é muito presente nas relações sociais brasileiras e nas relações entre Estado e indivíduos, cujos motivos e extensão não se pode aprofundar nesse espaço (Serau Junior, 2015, p. 379).

Bem verdade, nessa perspectiva, que o INSS costuma adotar uma interpretação dos instrumentos legais que venha resultar em uma menor frequência no que diz respeito à concessão de benefícios previdenciários - inclusive, a negativa de atendimento nas agências -, no menor valor, como é o caso da concessão de determinado benefício quando a lei dá ao segurado o direito a outro de melhor qualidade, e com o menor reajuste; além do reiterado descumprimento de decisões judiciais - o que faz com que o processo perdure e fique estagnado -, e do corte de benefícios de maneira arbitrária, sequer havendo o devido processo legal administrativo (Vaz, 2021b; Serau Junior, 2015).

Indo além, Vaz destaca sobre isso que há, na verdade, uma crise gerencial e de eficiência da execução administrativa na prestação dos serviços públicos instituídos para efetivar as políticas públicas que visam a concretização dos direitos relacionados à seguridade social, aí incluída a previdência. Tal crise, pois, alinha o autor, é:

marcada pela incompletude, violações da isonomia, apego demasiado a um suposto princípio da legalidade, deliberada orientação institucional para negativa aos pleitos administrativos, e, finalmente, sucateamento dos serviços públicos como estratégia dos governos neoliberais, para forçar a ineficiência e entregar tais serviços à iniciativa privada (privatização) (VAZ, 2021b, p. 162).

Ou seja, a atuação executiva se revela de maneira a sabotar os direitos de seguridade social, e, enquanto o Legislativo, sob uma perspectiva ultraliberal e ao argumento da crise orçamentária, tenta a todo custo, por intermédio de reformas legais, fazer verdadeiros ataques aos direitos de seguridade social, o Poder Executivo, valendo-se de orientações institucionais, em âmbito administrativo, os faz de forma a atrasar e suprimir ao máximo as concessões beneficiárias no âmbito da seguridade social (Vaz, 2021b), o que, certamente, gera a insatisfação do cidadão, levando-o a buscar pelo Poder Judiciário a concretização do direito.

Em termos mais práticos, segundo o relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, em 2023, destacou-se, na Justiça Federal, no primeiro grau, o aumento de processos em matéria previdenciária, sendo os subtemas mais recorrentes o auxílio por incapacidade temporária, a aposentadoria por incapacidade permanente, a aposentadoria por idade e a aposentadoria por tempo de contribuição, nesta ordem. Tendo destaque ainda, entre os cinco assuntos mais demandados, o benefício assistencial da pessoa com deficiência, previsto no art. 203, V, da CF.

Já no segundo grau, dos cinco assuntos mais recorrentes, quatro deles dizem, também, respeito ao direito previdenciário, embora a demanda maior, em assuntos específicos, seja sobre contribuições sociais, no âmbito do direito tributário. Enquanto isso, tanto nos Juizados Especiais Federais, como nas Turmas Recursais, os assuntos demandados, de forma majoritária, dizem respeito também ao direito previdenciário e assistencial.

Reflexo disso, do mesmo modo, é que das 6,8 milhões de ações ingressas na Justiça Federal, no ano em questão, cerca de 3,2 milhões envolviam a Previdência e Assistência Sociais. Isso porque, a maioria dos requerimentos administrativos que são indeferidos pelo INSS são levados ao palco do judiciário (Cardoso, 2024), fazendo parecer, inclusive, que a Justiça Federal “funciona hoje como ‘balcão’ de benefícios previdenciários e outros pleitos em face do INSS e diversas entidades públicas” (Vaz, 2021b, p. 207).

Aliado a isso, há o problema de gestão da própria autarquia, intensificado após a pandemia, uma vez que se encontra numa situação em que há tanto um elevado volume de represamento, como uma expressiva “fila virtual” para a análise de benefícios, o que, como

destaca o economista Costanzi (2023) “denota a importância de melhorias na gestão” e “utilização mais eficiente da tecnologia para aperfeiçoar a qualidade do atendimento”.

Tendo em vista isso, é de se ressaltar que há também um grande contingente de demandas judiciais envolvendo a autarquia que realçam essas condições precárias de gerenciamento, mormente porque é recorrente o uso do Poder Judiciário, por meio de mandado de segurança, objetivando que o INSS seja compelido a simplesmente realizar a análise do requerimento administrativo, em virtude da extrapolação dos prazos legais conferidos para tanto.

Para além disso, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº. 2894/2018, consignou alguns dos fatores que mais contribuem para a judicialização de benefícios previdenciários – de acordo com uma pesquisa feita com procuradores e magistrados que atuam ou atuaram nos últimos 3 anos na área previdenciária -, sendo eles: a) incentivos processuais à litigância; b) divergência de entendimento quanto à matéria de fato entre o Poder Judiciário e o INSS; c) divergência de interpretação das normas legais ou constitucionais entre o Poder Judiciário e o INSS; d) preferência dos advogados privados pela judicialização em detrimento da solução administrativa; e) dificuldade do INSS em apresentar uma defesa adequada; e f) erro do INSS na análise administrativa do benefício.

Já outro estudo, desta vez realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, relativo ao período de junho a novembro de 2018, destacou como possíveis causas para a judicialização da previdência social e de seus benefícios, as seguintes:

- a) desinformação do cidadão;
- b) mercado de advocacia previdenciária;
- c) estrutura e desenvolvimento de carreira dos servidores do INSS deficientes;
- d) cultura organizacional do INSS;
- e) qualidade deficiente das defesas realizadas pela União;
- f) problemas de implementação do INSS Digital; e
- g) diferenças entre critérios administrativos e judiciais de instrução processual e para a concessão de benefícios.

Por fim, em uma investigação mais recente, feita pela Instituto de Ensino e Pesquisa - INSPER, nota-se que, independentemente do tempo transcorrido, os impasses, mesmo que em novas roupagens, são os mesmos, demonstrando-se que a judicialização tem relação com as condições socioeconômicas das regiões; que parte dela decorre, ainda, de problemas referentes à coordenação entre o INSS e o Judiciário - principalmente no que se refere à implementação de entendimentos jurisprudenciais pelo primeiro -; da diferença entre as

perícias realizadas por ambos, e uma redução do quadro de pessoal técnico e de procuradores do INSS, o que, certamente, faz com que o tempo adequado para análise de requerimentos administrativos seja extrapolado (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2020).

Destas possíveis causas, destaca-se o mercado da advocacia, que, não se pode ignorar, tem aumentado significativamente nos últimos, especialmente nesta área, e que frente ao processo tem certa vantagem argumentativa em relação ao INSS e sua defesa, muitas vezes limitada e deficiente. Certo, ainda, que se identifica uma preferência pela resolução judicial da controvérsia em detrimento da administrativa, em razão do retorno e vantagens financeiras.

Bem assim, salienta-se a questão da realização das perícias administrativas e judiciais - principalmente quando é a prova substancial no processo ou procedimento, como é o caso dos benefícios por incapacidade -, e nesse ponto, frisa-se que, além da falta de validade dos laudos produzidos, os quais não preenchem requisitos necessários, e da dificuldade, mormente por conta disto, de uma análise criteriosa por parte do magistrado, há também diferenças notáveis entre os laudos produzidos pelo INSS e pelo Judiciário, havendo, na maioria dos casos levados a juízo, decisão contrária àquela proferida pela Administração. (Vaz, 2021a)

Nesse sentido, o que se percebe é que o problema da judicialização da previdência social é multifacetado, sendo que a resolução das controvérsias depende de uma atuação conjunta de todos os Poderes, com o objetivo de prestar o devido atendimento aos cidadãos brasileiros e, especialmente, efetivar os direitos fundamentais e diminuir a carga judiciária.

Frise-se, entretanto, que é visível que o direito à previdência social muito tem se realizado por intermédio da atuação do Judiciário, o qual (in)felizmente tem sido acionado para fazer face às inconsistências administrativas, sendo que o número de feitos que, outrora indeferidos pelo INSS, são acolhidos pelo Judiciário, revela tal característica.

Nessa compreensão, destaca-se que há, certamente, algum equívoco quando da análise dos requerimentos para a concessão de benefícios pelo Estado-administrador, motivo pelo qual, não se deve esquecer, como aborda Vaz (2021b, p. 299), “os juízes são chamados a decidir sobre direitos da Seguridade Social, muitas vezes diante de situações em que pessoas situadas nos umbrais da pobreza e da miserabilidade vêm mendigar apenas por condições de sobrevivência”. Isso devido ao fato de que a essas pessoas nada mais lhes restam a não ser a busca de tal via, diante de “um Estado que se inclina ao minimalismo protetivo”, sendo certo que esse tem sido “o dilema que os juízes têm de enfrentar todos os dias, diante das tendências de desmantelamento do Estado do Bem-Estar Social.”

4 POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O DESCONGESTIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO NO QUE DIZ RESPEITO ÀS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS

As possíveis soluções para a diminuição da judicialização da previdência social e consequente redução da sobrecarga judiciária, como já pontuado anteriormente, dependem de uma atuação conjunta dos atores que contribuem direta ou indiretamente para essa questão, sendo certo que a implementação de medidas, ainda que supostamente eficientes, de forma isolada por aqueles, raramente terá um significativo efeito no fenômeno em tela, devendo-se, em todas elas, levar-se em conta também a necessidade garantia e efetividade da prestação social, de modo a não deixar ainda mais à margem os cidadãos que lutam constantemente por melhores condições de trabalho e segurança social.

Em primeiro lugar, deve ser dada atenção ao problema de gestão do Instituto Nacional do Seguro Social, urgindo a necessidade de se investir fortemente, tanto em recursos humanos, como materiais e naqueles de natureza tecnológica, com vistas a combater a crise do serviço público, assegurar a qualidade de atendimento aos segurados, respeito ao devido processo legal administrativo e validade das decisões dos requerimentos analisados, bem assim garantia de informação e aproveitamento dos recursos tecnológicos para a orientação dos cidadãos (Triches, 2023).

Tem-se consciência, contudo, que isso não é um problema que o INSS, em seu particular, possa solucionar, uma vez que, na qualidade de autarquia federal, apesar de possuir autonomia e não existir hierarquia em relação ao Ministério que o criou, fica sujeito ao planejamento, às propostas e às iniciativas que advêm deste último, em razão do controle finalístico das atividades exercidas por ele, na qualidade de representante do Poder Executivo, pelo que cabe-lhe utilizar dos recursos e da estrutura lhe ofertados da maneira mais eficiente possível. Como elaboram e sugerem Smolenaars e Pellin(2023, p. 10):

[...] o INSS não pode dispor e decidir quando aumentar sua estrutura, fazer concurso público, entre outros, podendo, dentro da sua autonomia administrativa, fazer o melhor uso possível a partir da estrutura dada.

Partindo desse cenário, é possível afirmar que comunicação sistêmica e eficiente seria aquela em que as demandas sejam dirigidas para o sistema certo (Poder Político ou Autarquia), a partir de um adequado exercício de observação heterorreferente, administrando as expectativas generalistas do terceiro observador. Todas as demais expectativas advindas do meio ambiente, que não levem em conta essas limitações do INSS, são enviadas para o endereço errado, pode-se dizer. As irritações que o INSS não pode perceber, ou internalizar, apenas continuam demandando judicialização e agravando o problema.

Quer dizer, a proposta é de ampliar um modelo já implementado por alguns tribunais do chamado Fórum Interinstitucional Previdenciário e de fomentar sua consolidação e sistemática, inclusive, de maneira mais especializada, por exemplo, em seções judiciárias. Esse Fórum tem por objetivo aproximar as instituições e facilitar o diálogo entre elas, aperfeiçoando os procedimentos referentes às demandas previdenciárias, expandir e propagar as boas práticas condizentes ao gerenciamento dos processos previdenciários (Brasil.Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2022), bem assim, facilitar a postura colaborativa entre todos os envolvidos, no intuito de prevenir e dar o tratamento adequado e célere à litigiosidade, inclusive a resolução consensual de conflitos, por meio da realização de estudos e audiências públicas, visando o melhor funcionamento da Justiça Federal na matéria previdenciária e nas conexas (Brasil.Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2024).

O Acórdão nº. 2894/2018 do TCU, por sua vez, fez por bem também consignar algumas medidas que podem ser estimuladas e implementadas para diminuir a distância entre os critérios adotados pelo INSS e pelo Poder Judiciário, assim, prezando-se por entendimentos menos divergentes entre os dois atores, como a publicização, por parte do INSS, por intermédio de relatórios periódicos, de informações agregadas sobre a judicialização de seus benefícios, abordando-se: 1) quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial ou em decorrência de ações coletivas; 2) valores pagos; 3) percentual em relação às concessões administrativas; 4) espécies de benefícios judicializadas; e 5) Estado onde o benefício foi concedido.

No mesmo sentido da iniciativa supracitada, a de criação de fóruns interinstitucionais, sendo necessário o contínuo estudo do fenômeno em tela, primando também pela melhor qualidade de defesa do INSS e aprimoramento das análises administrativas, destacou o Acórdão que:

Também seria importante que Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal, INSS, Advocacia Geral de União, Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Ministério do Desenvolvimento Social instituem grupo de trabalho permanente com o objetivo de reduzir o fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS por meio de iniciativas como a uniformização de procedimentos entre os órgãos envolvidos ou a elaboração de propostas de alterações legislativas, caso necessárias (Brasil. Tribunal de Contas da União, 2018, p. 50).

Noutro norte, há igualmente a preocupação dos doutrinadores e da jurisprudência no que diz respeito às perícias realizadas que são necessárias à concessão, seja na esfera judicial, seja na administrativa, de determinados benefícios. As discussões processuais, via de regra, dizem respeito a questões de fato ou de direito, sendo que as primeiras, no caso das demandas

previdenciárias, e de seguridade social como um todo, são as que mais se destacam e, nesse ponto, necessitam da produção de provas, estas majoritariamente dependendo de perícia médica.

Sobre esse problema, Vaz (2021a) propõe que haja uma otimização das perícias administrativas. Nesse caso, tem-se como essencial que os médicos peritos federais que prestam serviços nos processos administrativos, ao elaborar os laudos sobre a incapacidade para o trabalho, dediquem-se de forma a honrar a fé que é investida em seus graus e periciem de forma isenta e imparcial. Além disso, afirma, ainda, que “o maior remédio para controlar a judicialização dos benefícios por incapacidade é o incremento das concessões na via administrativa”, visto que, “o aumento da judicialização é diretamente proporcional às negativas e à retração das instâncias administrativas concessórias, sabidamente comprometidas com as orientações institucionais de negar os direitos.” E conclui:

Portanto, a solução para o “problema” de judicialização da incapacidade laboral passa por uma virada comportamental (atitudinal) e hermenêutica na via administrativa, de modo que as decisões sejam mais consentâneas com a realidade dos fatos deduzidos, as interpretações, menos positivistas, mais razoáveis e aderentes aos princípios constitucionais de proteção social, e as perícias administrativas, menos tendenciosas e mais completas, analisando todas as circunstâncias do periciando, não só as relacionadas ao seu corpo físico, mas também as do ambiente em que vive e trabalha (aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais, como recomenda a jurisprudência). Sobretudo, é preciso sepultar o péssimo vezo de não se desincumbir a administração previdenciária do dever legal de esclarecer, subsidiar e conceder o melhor benefício ao segurado(Vaz, 2021a).

De outra parte, premente é a necessidade de redução da divergência nos critérios jurídicos para a concessão de benefícios, sendo o estabelecimento célere, pelo Poder Judiciário, de soluções de cunho definitivos para as controvérsias, uma das medidas que devem ser tomadas, podendo esta, inclusive, exaurir tal questão. Nessa toada, cabe não meramente a promoção de diálogos institucionais para que o INSS internalize o entendimento judicial, ou mesmo legal, quanto à interpretação dada a determinada situação, mas também, como sugere Demo (2023), é necessário que haja a minoração dos critérios jurídicos que sejam por demais subjetivos e que não sejam amparados pela própria legislação previdenciária.

Ressalta o autor que, em relação a esses critérios, há uma impossibilidade de serem incorporados pela autarquia, em razão da dita subjetividade excessiva, inviabilizando, nesse aspecto, a melhor resolução das divergências quanto à interpretação normativa pelos agentes. Nesse sentido, sugere-se a edição de lei que retire da ordem jurídica tais critérios ou que, ao

menos, “estabeleça alguns parâmetros objetivos e vinculantes tanto para o Poder Judiciário quanto para o INSS” (Demo, 2023, p. 148).

Finalmente, não se deve olvidar da importância - ainda que nos dias atuais não tenha tanto destaque e a eficiência que se esperava -, da solução consensual dos conflitos, com o fomento à utilização e colaboração de todos para com os meios alternativos de conflitos, e da expansão do espaço de diálogo com os próprios segurados, com o estímulo da chamada educação previdenciária.

Para a primeira, segundo Demo (2023), verifica-se a necessidade de aprimoramento das propostas e aumento do índice de aceitação em acordos, já que se constata, inclusive, uma tendência proativa por parte dos Procuradores da autarquia federal na formulação das propostas de acordo, ressaltando a importância, também, de deixar de recorrer dos processos em determinados casos.

Já em relação à segunda via, o estabelecimento de um espaço dialógico com o segurado é deveras importante para que este tenha plena consciência de seus direitos na área, a fim de que não se institua expectativas de direitos que, em dado momento, não lhe são assegurados legalmente, evitando e prevenindo, nessa conjuntura, que situações não amparadas se estendam no tempo e se convertam em conflitos previdenciários perante o Poder Judiciário (Demo, 2023).

5 CONCLUSÃO

O Poder Judiciário, sem dúvidas, exerce um papel fundamental na qualidade de garantidor dos direitos relacionados não apenas à Previdência Social, mas ao sistema de seguridade social como um todo. Entretanto, é importante frisar que muitas das ações que chegam ao crivo dos tribunais não necessariamente somente poderiam ser satisfeitas por estes órgãos.

É evidente, por outro lado, a crise do Poder Executivo em fazer valer a sua característica de principal prestador de políticas públicas essenciais à garantia da plena cidadania. As nuances dos processos administrativos, causas de indeferimento, laudos deficientes e normativas que restringem a possibilidade de os segurados verem concretizados os seus direitos, causam dissabores, não havendo outra forma a não ser recorrer ao Judiciário, o qual, por sua vez, não dispõe de estrutura adequada para receber os milhões de processos que chegam anualmente.

Assim, há, atualmente, a necessidade de cada vez mais se discutir e procurar soluções para que haja uma redução das demandas judiciais previdenciárias e que, ao mesmo tempo, em que sejam garantidos os direitos devidos aos cidadãos, as estruturas e a harmonia entre os Poderes não sejam abaladas.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Elísio Augusto Velloso; DAOU, Heloisa Sami. A fundamentalidade dos direitos sociais à luz da teoria dos custos dos direitos e do debate entre Fernando Atria e Carlos Pulido. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 57, jul./set. 2020. Disponível em: <https://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/n57a4%20-%20A%20fundamentalidade%20dos%20direitos%20sociais.pdf>. Acesso em: 08 out. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964)**. In: Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1105**: exigibilidade de prévio requerimento administrativo como requisito para postular em juízo a concessão do benefício de auxílio-acidente precedido de auxílio-doença acidentário. Relator: Ministro Presidente, 02 de outubro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/detalharProcesso.asp?numeroTema=1105>. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 350**: prévio requerimento administrativo como condição para o acesso ao Judiciário. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 03 de setembro de 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal De Contas da União. **Acórdão 2894/2018**. Relator: André De Carvalho, 05 de dezembro de 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Resolução Pres nº 474, de 16 de novembro de 2021**. Institui o Fórum Interinstitucional Previdenciário no âmbito da Justiça Federal da 3.ª Região. São Paulo: TRF3, 2021. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/gaco/Resolucao_PRES_474.pdf. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Resolução nº 454/2024**. Institui o Fórum Regional Interinstitucional Previdenciário no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região (FIPrev). Porto Alegre: TRF4, 2024. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2024/epz23_sei_7301733_resolucao_454_0.pdf. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em: 09 out. 2024.

CARDOSO, Maurício. Ações previdenciárias e tributárias sobrecarregam a Justiça Federal. **Revista Consultor Jurídico**, 14 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-04/acoes-previdenciarias-e-tributarias-sobrecarregam-a-justica-federal/#:~:text=Entre%20as%20demandas%20que%20mais,que%20chegaram%20nos%20anos%20anteriores>. Acesso em: 01 ago. 2024.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

COSTANZI, Rogério Nagamine. **Desafios das Políticas Públicas de Previdência Social**. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 2023. Disponível em: <https://anesp.org.br/todas-as-noticias/desafios-das-politicas-pblicas-de-previdncia-social>. Acesso em: 03 ago. 2024.

DEMO, Roberto LuisLuchi. **Gerenciamento de conflitos previdenciários repetitivos na justiça multiportas**: análise dos benefícios por incapacidade. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2023.

HASSELMAN, Gustavo. Judicialização dos direitos sociais e efetividade das normas constitucionais. **Revista Consultor Jurídico**, 14 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-14/gustavo-hasselman-judicializacao-direitos-sociais/>. Acesso em: 09 out. 2024.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constituição e direitos sociais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 102, p. 371-395, jan./dez.2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67760/70368>. Acesso em: 09 out. 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. A previdência social como direito fundamental. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 1053-1082.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha – Os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Safe, 2002.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira do; MEDEIROS, Ruy Hermann Araújo. Os direitos sociais no Brasil e as constituições de 1934 e de 1988: a atualização de uma memória. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, ano 19, v. 19, n. 33, p. 217-231, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/10617/6767>. Acesso em: 09 out. 2024.

PEIXOTO, Michael Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katál**, v. 22, n. 1, p. 90-99, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/74wVzkSNn33BP5P4sFSqbq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 09 out. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2007.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SCHEID, Cintia Maria. A efetivação dos direitos sociais pelo poder judiciário: o mínimo existencial como parâmetro. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, Maringá. **Anais[...]** Maringá: Publica Direito, 2009. p. 1694-1718. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/03_1720.pdf. Acesso em: 09 out. 2024.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. Conflito previdenciário: raízes, características e motivos do excesso de litigiosidade. In: COSTA, José Ricardo Caetano; VASCONCELOS FILHO, Oton De Albuquerque. **Direitos sociais, seguridade e previdência social**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SMOLENAARS, Claudine Costa; PELLIN, Daniela Regina. A comunicação sistêmica da Previdência social no âmbito da governança pública do INSS para mitigação da judicialização. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 43, n.1, p. 53-74, jan./jun. 2023. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/76493/1/2023_art_%20ccsmolenaars.pdf. Acesso em: 09 out. 2024.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 515-551.

TRICHES, Alexandre Schumacher. Desafios do acesso a previdência social no contexto do governo digital. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE IBEROAMERICANA DE PESQUISA EM SEGURIDADE SOCIAL, 5., 2023, Ribeirão Preto. **Anais [...]**. Ribeirão Preto: Revistas da Universidade de Ribeirão Preto, 2023. p. 259-277. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/3109/2246>. Acesso em: 09 out. 2024.

VAZ, Paulo Afonso Brum. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. **Portal Unificado da Justiça Federal da 4ª Região**, v. 14, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174. Acesso em: 07 ago. 2024.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

XAVIER, Silvia Maria Maia. A Previdência Social: Uma conquista co Estado Democrático de Direito a espera da efetividade como um direito social. *In*: COSTA, José Ricardo Caetano; VASCONCELOS FILHO, Oton De Albuquerque. **Direitos sociais, seguridade e previdência social**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.