

2022



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DIREITO • UNIRIO

# REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 4, n. 1  
Janeiro - Junho

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 [rdpp@unirio.br](mailto:rdpp@unirio.br)

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**  
*LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW*

VOLUME N.º 4 – NÚMERO 1

ISSN 2675-1143

**Editor-Chefe:**

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

**Vice Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**Rio de Janeiro, 2022.**



Copyright Creative Commons BY-NC

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DAS PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS NO ÂMBITO DO INSS

*Public policies to address the process of judicialization of social security benefits within the context of the inss*

**Marcos Damião Azevedo Santos<sup>1</sup>**

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Acadêmico de Direito. Caicó (RN)  
Brasil*

**Carlos Francisco do Nascimento<sup>2</sup>**

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor Adjunto. Caicó (RN).  
Brasil*

## RESUMO

Na perspectiva do direito à seguridade social vigente no Brasil, percebe-se uma cultura de judicialização das pautas relacionadas à matéria previdenciária, tendo o INSS – autarquia federal responsável pelo seguro social – se tornando o principal polo passivo da justiça federal. Assim, tomando o número insustentável de requerimentos feitos junto ao órgão impõe-se a judicialização como ferramenta de efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos. Configura-se como uma pesquisa de caráter bibliográfico. O presente trabalho tem como objetivo geral evidenciar o problema e sua causa numa perspectiva de lapso temporal de anos antes e pós-pandemia. Com isso, demonstrar causas que vão além da esfera administrativa, como o ajuizamento utilizado como via recursal, além de perícias médicas e análises divergentes dos entendimentos jurisprudenciais. Além disso, propõe a indicar a capacidade de políticas públicas como forma de amenizar a situação vivida pelos acúmulos processuais. Ocorre que, ambas as esferas concorrem para uma espécie de contraversão do sistema de revisão

## ABSTRACT

From the perspective of the right to social security in force in Brazil, we can see a culture of judicialization of issues related to social security matters, with the INSS – the federal agency responsible for social security – becoming the main defendant in federal justice. Thus, considering the unsustainable number of requests made to the body, judicialization is necessary as a tool for enforcing constitutionally guaranteed rights. It is configured as a bibliographical research. The general objective of this work is to highlight the problem and its cause from a time-lapse perspective of years before and after the pandemic. With this, demonstrate causes that go beyond the administrative sphere, such as the filing used as an appeal, in addition to medical expertise and analyzes that differ from jurisprudential understandings. Furthermore, it proposes to indicate the capacity of public policies as a way of alleviating the situation experienced by procedural backlogs. It turns out that both spheres contribute to a kind of counterversion of the judicial review system, as this later appears no longer as an ultimate ratio, but as

<sup>1</sup> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3186250312202856>

<sup>2</sup> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9206947061947088>



judicial, pois, essa ulterior se mostra não mais como última *ratio*, mas como uma mera segunda instância, utilizada muitas vezes apenas para uma confortável palavra final. Portanto, como resultado, cabe destacar o importante papel da participação do governo nos desafios da criação e formulação de políticas públicas que busquem reaver a eficiência administrativa. Dessa maneira, enfrentando a problemática evidenciada com soluções focadas na redução dos números de processos no âmbito administrativo e judicial do país, trazendo soluções eficazes para o bem-estar social e econômico.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Pessoas com deficiência; Poder Judiciário; Acessibilidade; Inclusão; Conselho Nacional de Justiça.

a mere second instance, often used only for a comfortable final word. Therefore, as a result, it is worth highlighting the important role of government participation in the challenges of creating and formulating public policies that seek to regain administrative efficiency. In this way, facing the problem highlighted with solutions focused on reducing the number of cases in the administrative and judicial scope of the country, bringing effective solutions for social and economic well-being.

**KEYWORDS:**

People with disabilities; Judiciary; Accessibility; Inclusion; National Justice Council.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a ineficácia no processamento dos requerimentos realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social, muitas vezes ocasionam represamento de ações no âmbito administrativo e um número colossal de processos judiciais que afetam diretamente a administração pública em ambos os campos.

O sistema pátrio de seguridade social, constitucionalmente formulado é composto pela previdência social, assistência social e saúde pública. No entanto, o atual trabalho fixa limites na análise no panorama, visando a judicialização dos benefícios e serviços disponibilizados pelo sistema contributivo (previdenciário). Tendo, assim, destaque para o papel da administração como partícipe desse processo que no decorrer do tempo evidencia uma problemática para a justiça e os segurados.

Desde o início do século XX, o sistema judicial brasileiro encontra muitos problemas. Após muitos anos de ditadura militar, a Constituição Federal de 1988, concretizou o Estado democrático de Direito no país. Com isso, foram criados uma série de direitos e princípios fundamentais, bem como novos processos à disposição das partes, permitindo assim litígios maiores, principalmente no tocante aos processos contra a fazenda pública.

Esses novos procedimentos, levando em consideração a futura expansão do poder público do judiciário após a Constituição, sobrecarregaram os tribunais, causando consequências até o momento insustentáveis. Os resultados mais prejudiciais estão nos tribunais superiores, pois, esses órgãos extraordinários não dispõem de estruturas necessárias para responder a tais necessidades e demandas.

A morosidade do judiciário se faz evidente quando é analisado os dados atuais. Exemplificando, o direito social à previdência, pontualmente, no que concerne à concessão dos benefícios ser um dos assuntos mais discutidos nos tribunais pátrios sobretudo no âmbito federal (CNJ, 2019). Assim, vale elucidar dados, pontos marcantes e possíveis fatores da problemática que causam esse entrave.

Sendo assim, o objetivo geral do presente trabalho vai além de somente apresentar e especificar a temática, como também, trazer uma discussão acerca de dados recentes de como o processo de judicialização tem se intensificado no decorrer dos últimos anos – mais precisamente em períodos pré e pós-pandemia.

A conjuntura de textos inicia seu primeiro capítulo examinando dados divulgados por órgãos oficiais do judiciário, principalmente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2019). Apresentando o contexto da judicialização da temática e como a administração – em sua função



típica – falha e torna o judiciário um sistema mais abarrotado e ineficiente. Para evidenciar o tema, faz uma comparação entre relatórios recentes da justiça brasileira, notando um aumento da demanda significativo entre os anos de 2019 e 2022 (CNJ, 2022).

Ademais, ainda no primeiro momento, traz aspectos práticos da vida previdenciária. Evidentemente, aduz um pouco do que acontece atualmente no âmbito jurídico, como uma via não mais excepcional, mas com inversão de valores de um errôneo anseio de papel administrativo. Tendo nessa concepção de que o judiciário não mais é amparado pelas atribuições judiciais, mas como via singular para o direito administrativo.

No segundo capítulo, seguindo a inteligência constitucional, do art. 5º, Inc. XXXV, da CF/88, acerca da apreciação do judiciário a lesão ou ameaça a direito, apresenta-se uma discussão acerca de aspectos legais rumo a uma melhor dissolução de atribuições administrativa e judiciais (BRASIL, 1988). Evidentemente, a disposição legal atribuída em lei é garantismo que busca evitar injustiças ao administrado, no entanto, amplia o acesso judicial de maneira a distorcer o valoroso papel do sistema.

Além de trazer à tona a problemática envolvendo o Instituto do Seguro Nacional – consequentemente, ilustrando os pontos de dificuldade do sistema previdenciário vigente – traz na discussão o Governo como garantidor. Pois, estamos diante de um problema jurídico da (in)eficácia do INSS em avaliar os processos administrativos previdenciários e o significativo impacto para a sociedade, tendo em vista a quantidade de demandas judicializadas para obter a devida proteção da seguridade social (CARDOSO, 2022).

Consequentemente, no terceiro capítulo, busca enfatizar a importância de criação de políticas públicas que revertam a situação atual buscando reaver a eficiência administrativa para resguardar a judiciária. A partir disso, é evidente a demonstração da necessidade de pesquisa para o enfrentamento do problema, evidenciando a necessidade de políticas públicas, afinal quando bem concebidas não apenas moldam o presente, mas esculpem o futuro.

Portanto, após identificar o problema que está enraizado na administração e nos tribunais pátrios, cabe buscar uma direção para a solução, com o devido questionamento do *status quo* e a determinação da criação um caminho. Nesse contexto, entra o estudo acerca da formulação de políticas públicas, aliado a uma breve história, evolução, suas funções interdisciplinares, além do papel de formulação dessas políticas.

Vale salientar que se busca a aplicação de políticas públicas que possam agilizar e trazer eficiência para os sistemas, evitando que mais conflitos cheguem ao âmbito judicial,

devendo de antemão, fundamentar-se em princípios basilares, ora esculpidos no corpo do trabalho, para fomentar a desjudicialização. Em suma de se estabelecer diretrizes que busquem um só propósito: destravar os órgãos públicos.

Metodologicamente, assume uma abordagem de dados de natureza qualitativo-interpretativista, além disso, insere-se no campo do direito e ciências sociais. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de caráter bibliográfico, haja vista a seleção de artigos, livros, relatórios e dissertações (GIL, 2002), já publicados que demonstram a importância e discussão do tema. Segundo, Sousa, Oliveira e Alves (2021, p. 03), na realização deste tipo de trabalho “o pesquisador tem que ler, refletir e escrever sobre o que estudou”, para verificar e repassar melhor o conteúdo abrangido (SOUSA; OLIVEIRA; ALVES, 2021).

## 2. MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

A materialização do direito previdenciário na ordem jurisdicional destaca-se pelo número exorbitante de processos previdenciários que chegam a representar cerca de 10% de todos os processos da Justiça Brasileira (CNJ, 2019).

Ademais, para ter uma noção mais detalhada desse amontoado, apenas a Justiça Federal – designada competente para julgar matérias que envolvam a Autarquia – enfrenta um acúmulo de 6,7 milhões de processos tramitando, segundo números divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (2019) no seu exemplar Justiça em números do mesmo ano. Malgrado o número já exorbitante, para efeitos de comparação com a população brasileira, estima-se, portanto, um processo judicial previdenciário para cada 32 habitantes.

O mesmo relatório informa que, em 2015, a Justiça Federal indicou um aumento de 52% de novas ações (1.364.081 para 1.740.047 processos) envolvendo o direito previdenciário. Ainda conforme dados disponibilizados pelo Conselho, a matéria previdenciária e assistencial são um dos principais óbices na Justiça Federal de competências superiores, pois, os cinco Tribunais Regionais Federais são comprometidos com 40% de conflitos envolvendo o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), órgão autárquico da União competente para concessão e gerências dos benefícios da seguridade e assistência social (CNJ, 2019).

A partir do momento de incertezas protagonizado por uma pandemia que assolou o mundo e, potencialmente, o Brasil desde 2019, os dados não são atualizados de maneira detalhada e minuciosa. Contudo, o CNJ divulgou um novo detalhamento mais recente de 2022.

Com isso, para evidenciar que o acúmulo e a magnitude do problema, cabe uma comparação entre os relatórios que será vista no próximo tópico.

Vale salientar que nessa comparação deve-se levar em consideração inúmeros fatores entre esses anos, dos quais, destaca-se alguns: I) números de internações por COVID; II) desemprego alto; III) trabalho remoto dos servidores; e IV) alteração da legislação previdenciária.

## **2.1. NÚMERO DE PROCESSOS NOS TRIBUNAIS (UMA COMPARAÇÃO ENTRE 2019 E 2022)**

Preliminarmente, cabe aludir que os processos referentes a esses números podem ter sofrido diferenças significativas por diversos fatores como mencionado anteriormente. No entanto, o notório é que a problemática parece não ter dias contados para acabar, haja vista, o aumento significativo da judicialização da matéria.

O motivo da escolha nesse intervalo de tempo se dá tanto pela nova legislação – alterações da EC 103/19 – como também – por ser um divisor de águas no Brasil e no mundo – devido a pandemia de COVID (SARS-CoV-2). Dessa forma, os números evidenciam que a matéria é a mais discutida no juízo federal (CNJ, 2019).

A reforma da previdência supramencionada – na qual em alguns pontos fez suprimir direitos de segurados, criando normas que ainda são discutidas inconstitucionalidades (STF, 2022), demonstra, assim, litígios ainda maiores. Com isso, ocorre uma maior demanda dos segurados e procuradores à via administrativa, logo, em busca de se resguardar de uma legislação reformista auxiliando ainda mais o esgotamento dos tribunais (AJUFE, 2019).

Além disso, com uma pandemia que impôs mais intervenção do poder estatal para manutenção da igualdade social, bem como, assegurar direitos aos mais necessitados, fica notório o papel da assistência social a fim de amenizar a miséria imposta pelo desemprego e inflação que resultam na miserabilidade do povo brasileiro.

Para isso a seguridade social brasileira contempla no seu âmbito, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), mecanismo protetivo de idosos e pessoas com deficiência em situação de miserabilidade, que proporciona um benefício mensal de 1 salário-mínimo. Instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e regulamentado em 1993 pela Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993).

Por ora, não discutido nos números abaixo, mas que deve ser citado, pois, por ser o INSS responsável pelo gerenciamento desses pedidos é diretamente afetado por seu acúmulo de pedidos.

Figura 1 – Assuntos mais demandados nos Tribunais Federais em 2019

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Auxílio–Doença Previdenciário	787.728 (1,90%)
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Invalidez	512.416 (1,23%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)	228.115 (0,55%)
	4. DIREITO ADMIN. E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO – Organização Político-administrativa / Administração Pública/FGTS/ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	227.952 (0,55%)
	5. DIREITO TRIBUTÁRIO – Dívida Ativa	219.636 (0,53%)

Fonte: CNJ (2019).

Figura 2 – Assuntos mais demandados nos Tribunais Federais em 2022

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie / Auxílio–Doença Previdenciário	1.437.695 (1,35%)
	2. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO – Organização Político-administrativa / Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	981.234 (0,92%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie / Aposentadoria por Invalidez	922.323 (0,87%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie /51)	680.235 (0,64%)
	5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie /6)	623.052 (0,58%)

Fonte: CNJ (2022).

A maneira mais simples de ter noção de uma problemática é a comparando num determinado fluxo de tempo. Nessa conjuntura é notório o aumento do número de processos em torno dos benefícios em face do INSS que esborratam o judiciário.

A nível de comparação, a diferença entre alguns benefícios abaixo realça os pontos negativos que sustentam o presente artigo.

Auxílio-doença previdenciário (auxílio por incapacidade temporária):

2019: 787.728 ações.

2022: 1.435.695 ações.

No auxílio-doença é possível ver o aumento mais significativo, são mais de 647 mil ações pleiteando o benefício, um aumento significativo de mais de 80%.

Aposentadoria por invalidez:

2019: 512.416 ações.

2022: 922.323 ações.

No entanto, é no juizado especial que o maior número de causas previdenciária reside, afinal, sua competência serve exatamente para causas menos complexas (CNJ, 2022). O artigo 3º da Lei 10.259/2001 prevê que o Juizado Especial Federal só pode julgar causas com valor

de até 60 salários-mínimos. Nesse sentido, considerando o salário-mínimo vigente até 2022 (R\$ 1.212,00), o teto do JEF é de R\$ 72.720,00.

Figura 3 – Assuntos mais demandados no Juizado especial federal em 2019

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Auxílio-Doença Previdenciário	520.669 (6,89%)
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Invalidez	355.546 (4,70%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)	120.871 (1,60%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Benefício Assistencial (Art. 203, V CF/88)	100.355 (1,33%)
	5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Pedidos Genéricos Relativos aos Benefícios em Espécie/Restabelecimento	67.206 (0,89%)

Fonte: CNJ (2019).

Figura 4 – Assuntos mais demandados no Juizado especial federal em 2022

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie / Auxílio-Doença Previdenciário	1.127.046 (6,08%)
	2. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO – Organização Político-administrativa / Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	902.960 (4,87%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie / Aposentadoria por Invalidez	691.791 (3,73%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie / 51)	495.591 (2,67%)
	5. DIREITO ASSISTENCIAL – Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020)	269.054 (1,45%)

Fonte: CNJ (2022).

No juizado, com uma função mais simplista e principal, pode se observar uma discrepância ainda mais marcante.

Auxílio-doença previdenciário (auxílio por incapacidade temporária)

2019: 520.669 ações.

2022: 1.127.046 ações.

A diferença é gritante, de mais de 606.377 processos. Ou seja, quase 120% a mais de processos em trâmite no juizado especial.

Os dados supramencionados apresentam informações que deduzem o contexto da judicialização da matéria previdenciária, indo em contramão do que a Justiça Brasileira busca: uma menor participação judiciária na lide.

O Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), junto com o CNJ, lançou no ano de 2020 um relatório contendo dados e destaques acerca desse processo conhecido como judicialização. Os dados apresentados no sumário executivo demonstram que só entre 2015 e 2019 houve um aumento de 140% o número de ações contra o INSS. Para o Instituto, é considerado como “hiperjudicialização” (INSPER, 2020).

Portanto, nesse íterim o desfecho nas vias judiciais se deve há vários fatores, dentre eles, como a administração pública se mostra estática quanto as mudanças na jurisprudência, como também, pelo fato de ter a justiça tornado a *lide* mais pacífica, no tocante a relativizar (ou humanizar) a condição dos beneficiários, como será visto logo mais.

## 2.2. FATOR DETERMINANTE: DISCREPÂNCIA DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS

Como já assinalado, o particular interessado – requerente junto ao INSS – muitas vezes, por inconformismo, pleiteia judicialmente a anulação do ato administrativo que o suprimiu direito.

Assim, com decisões dos tribunais cada vez mais dinâmicas, abre a discussão acerca de novos elementos para a imposição de recursos. Ocasiona, dessa forma, uma insegurança jurídica em casos de benefícios que se mantém ganhando novos entendimentos jurisprudenciais, tendo outros fatores a serem considerados no momento de concessão.

Casualmente, há nesse âmbito o que o Sumário Executivo do CNJ de 2020 (relatório produzido pelo INSPER e CNJ), chama de descompasso entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais. Evidentemente, o descompasso surge quando os elementos judiciais “andam” mais rápido do que os administrativos, sendo assim, existindo uma divergência não como conflito, mas como inovações nos entendimentos que trazem desafios à administração pública (INSPER, 2020).

Portanto, é impossível negar essa falta de compasso entre administração e judiciário, tendo em vista o relatório apontar os principais aspectos que descreve:

Essa cadeia normativa que sai da lei e chega neste ato administrativo específico nem sempre é atualizada de modo a acompanhar mudanças jurisprudenciais de maneira imediata. Esse descompasso entre jurisprudência e atividade administrativa pode dar origem a indeferimentos administrativos que serão judicializáveis (CNJ, 2020, p. 10).

É essencial levar em consideração que todo ato administrativo deve ser eivado de legalidade, não podendo o servidor “inovar” utilizando de novos entendimentos para deferir processos, porquanto esse necessita seguir normativas referentes a matéria.

Outrossim, jurisprudências podem ser utilizadas, no entanto, pode haver interpretações diferentes a partir do caso concreto analisado, tornando a vida do administrador mais complexa. Afinal, qual jurisprudência seguir? Se é que existe resposta.

Com isso, a discussão ganha aspecto pragmático, um exemplo de quando o órgão regulamenta a jurisprudência ocorreu no dia 23/03/2021, no qual o INSS publicou uma portaria – portaria 1.282 – que determinava a exclusão de benefícios previdenciários de até um salário-mínimo do cálculo da renda familiar necessário para concessão do Benefício de Prestação

Continuada (BRASIL, 1993). Por sua vez, era um dos principais empecilhos para se conseguir o benefício, dessa forma, valendo-se de jurisprudência o instituto evita um entrave ao pleito.

No caso, a portaria alude para diminuir requerimentos administrativos de BPC indeferidos ou suspensos, normalmente, pela superação de renda no grupo familiar. Ou seja, quando não satisfaz o critério objetivo – instituído em lei – que é a superação de ¼ de salário-mínimo vigente, pois, o pretório excelso já discorreu acerca disso, sendo o fator da renda apenas um dos critérios objetivos a serem observados pelo Instituto, embora não seja o único.

Sendo assim, a miserabilidade por ser uma situação subjetiva deve ser analisada no caso concreto, preferencialmente por profissionais especializados em assistência social. Assim, a portaria surge para objetivar tema já discutido judicialmente, diminuindo os indeferimentos administrativos e, conseqüentemente, evitando que sejam levados a esfera judicial.

### **2.3. OUTRO FATOR DETERMINANTE: PERÍCIAS MÉDICAS EM CONTEXTOS DIVERGENTES**

Um fator que deságua nos gabinetes do judiciário são os divergentes entendimentos médicos acerca das perícias, alvos do processo de judicialização, como busca de uma “segunda instância” para o resultado daquela interpretação apresentada pelo perito do INSS.

Assim, o trâmite mais visto é de quando a partir de negado o benefício, em razão de perícia médica, o autor busca em vias judiciais pleiteando nova perícia, contudo, com perito diferente – desta vez longe das partes – um *expert* judicial.

Eis um ponto estarrecedor para a Autarquia, a possibilidade de ter sua negativa revista pela Justiça Federal e aceita é bem maior, pois, de certa maneira, são peritos com interpretações diferentes acerca das incapacitações que ensejam os benefícios, dando uma margem maior de deferimento no âmbito judicial.

Assim, um ponto marcante para o intenso ajuizamento de ações previdenciárias na Justiça Federal é uma maior facilidade de o segurado ter seu pedido aceito por vias judiciárias.

Novamente, destacando o relatório do CNJ acerca da perícia, estima-se que as chances de o segurado ter sucesso em perícia judicial são de mais que 35% quando comparado a perícia do INSS. Além disso, a facilidade de utilizar-se dessa “segunda instância” – como se fosse um recurso – é aumentada pelo benefício de gratuidade da justiça dos Juizados Especiais da Justiça Federal (INSPER, 2020).

Outrossim, a partir das perícias médicas, ocorre uma duplicação dos gastos da União, partindo da via administrativa e judicial, além do contexto econômico que subverte o exacerbado número de processos que atolam o judiciário. Conseqüentemente, arcando com dupla perícia, arcando com gastos com pessoal em ambas as esferas e acima de tudo tornando o sistema mais ineficaz e lento.

### **3. A EFICIÊNCIA, CELERIDADE PROCESSUAL E INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO (CONFLITO DE PRINCÍPIOS)**

Cabe indagar, qual a motivação de optar por esses princípios?

Basicamente, é fundamental encontrar um equilíbrio entre esses princípios para garantir que a justiça seja eficaz e acessível a todos os cidadãos. São conceitos fundamentais no sistema jurídico, com significados e aplicação distintos, mas que serão abordados com base na temática a seguir.

#### **3.1. EFICIÊNCIA**

É importante vislumbrar acerca de que o contexto da Administração Pública é posto em princípios basilares, os quais reiteram o fundamental papel do administrador de manter o coletivo em primazia, ou seja, o interesse público acima dos demais. No entanto, é no ponto de antagonismo, que o princípio da eficiência se impõe em evidência no conflito.

A emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998, aproximou a administração pública de uma relação mais harmoniosa entre gasto público e benefício, dando por sua vez o pontapé para incluir o princípio da eficiência no rol exemplificativo de princípios da Administração Pública (BRASIL, 1998). Cabe a análise de como esse princípio ainda pode ser aprimorado para uma melhor gerência de recursos.

Di Pietro (2010, p. 50), aduz sobre o princípio elucidando da seguinte maneira:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Para um melhor decorrimento dos processos – administrativos e judiciais – mudanças devem ser colocadas à tona, gerando, assim, uma menor judicialização da temática, diminuindo o conflito, assim como destaca Moreira Neto (2006, p. 11):

[...] a necessidade de reduzir conflitos, rumo à consensualidade pelas vias da conciliação, mediação e arbitragem, afastando a confusão existente entre monopólio da jurisdição, com sentido coercitivo e monopólio da justiça, em que a força do consenso entre as partes em conflito conduz à fórmula da composição.

O conflito é, portanto, o ponto inicial da controvérsia jurídica, porém, como já visto, é praticamente incessante a procura pelo poder judiciário, algo que se deve a um certo atraso administrativo – servidores e sistemas – que corroboram para esse desprezo administrativo ao beneficiário.

Dessa forma, a eficiência dos órgãos governamentais atua (ou deveria atuar) de forma a responder às demandas dos cidadãos de maneira mais rápida. Além disso, algo que é necessário atualmente é a adequação de sistemas para prestar informações de maneira clara e acessível, assim, os cidadãos podem entender melhor os processos e tomar decisões informadas. Com isso, reduzindo a necessidade de recorrer a processos judiciais para obter informações ou contestar decisões, outrossim, há menos probabilidade de ocorrer disputas legais relacionadas a reclamações ou insatisfações.

É, evidente, portanto, que a formulação de políticas públicas eficientes é primordial. No caso, podendo promover a utilização de métodos alternativos de resolução de disputas tornando o processo mais rápido e econômico do que processos judiciais tradicionais. Reduzindo assim a carga de trabalho dos tribunais.

### **3.2. CELERIDADE PROCESSUAL E INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO**

Ocorre que com a dicotomia entre administração e justiça, quem mais sai prejudicado com a falta de sintonia é o segurado e seus dependentes. Dispõe a Constituição Federal em seu artigo 5º, LXXVIII: a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (BRASIL, 1988). Todavia, não é o que se vê, pontificalmente, quando analisados aos processos que apresentam como litigante do povo passivo do INSS.

A lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/99) estabelece o prazo de 60 dias para que qualquer autarquia finalize um processo administrativo. Contudo, durante a pandemia, no

entanto, o INSS dificilmente cumpria tal prazo, assim, foi acordado no âmbito do tema 1.066/STF novos prazos, por ação proposta no Tribunal Regional da 4<sup>o</sup> região entre: Instituto, Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública da União (DPU) e homologada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Dessa maneira o INSS passou a ter prazos maiores para determinados benefícios que demandam maior período de dilação probatória. Os novos prazos passaram a ser de 30 a 90 dias para analisar a concessão, dependendo do benefício (novos prazos com validade de dois anos), tendo como foco justamente a temática deste artigo: a celeridade processual e diminuir ações judiciais contra o Instituto.

Nesse sentido, vale elencar que o prazo acordado demonstra um desdém com um serviço público prestado pela autarquia, pois, a justiça tardia não é justiça. Cada atraso no sistema representa uma negação da justiça e uma traição à confiança da sociedade.

Ocorre que há fatores externos à materialidade processual, um exemplo cristalino é a falta de servidores no Órgão. No momento, o órgão permanece como um dos mais defasados em relação a servidores federais, segundo o site Direção Concursos (2022) há em média 25 mil cargos vagos, além de quase 3,7 mil funcionários em abono de permanência, que podem pedir exoneração a qualquer momento, segundo dados do próprio órgão. Com isso, a situação dos pedidos de beneficiários gera conseqüentes filas.

Nesse diapasão é importante ressaltar também o princípio da inafastabilidade da jurisdição tem previsão no artigo 5<sup>o</sup>, inciso XXXV, da Constituição Federal vigente, que estabelece que, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (BRASIL, 1988). Trata-se de mecanismo constitucional que propicia ao injustiçado uma possibilidade de recorrer as vias judiciárias, embora não deva se caracterizar que esse é o único caminho a ser buscado para resolução de conflitos da lide, assim como Watanabe (1984) descreve em sua obra:

[...] problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim viabilizar o acesso à ordem jurídica justa (WATANABE, 1984, p. 161).

No tocante ao controle judicial, vale ressaltar que a Administração Pública no contexto brasileiro difere daquele visto no sistema francês, doutrinariamente conhecido de contencioso administrativo, no qual os atos ilícitos praticados pela Administração Pública ficam sujeitos a uma jurisdicional especial e diversa do Poder Judiciário, formada por tribunais de natureza administrativa.

Assim, o Brasil adotou o sistema inglês ou sistema de jurisdição *uma* – representando a unicidade de jurisdição – tange que, independentemente de litígios administrativos ou privados, podem ser levados ao poder judiciário. Dessa forma, apenas os órgãos jurisdicionais possuem competência para proferir decisões definitivas, com força de coisa julgada material.

O princípio da ubiquidade da justiça veio concretizar o amplo direito de maneira a não restringir sua amplitude, como ocorria nas cartas magnas antecedentes (*vide* arts. 141, § 4.º, da CF/46; 150 § 4.º, da CF/67; 153 § 4.º, da EC n. 1/69; 153 § 4.º, na redação determinada pela EC n. 7/77). Dessa maneira, a partir de 1988, a CF enrijece a proteção aos direitos públicos, privados e transindividuais.

Notoriamente, o dispositivo não apenas age no sentido de proteger direito posteriormente atingido, como também, insta o legislativo a não limitar/suprimir sua amplitude. Com as palavras do constitucionalista Lenza (2021, p. 1247):

As expressões “lesão” e “ameaça a direito” garantem o livre acesso ao Judiciário, para postular tanto a tutela jurisdicional preventiva como a repressiva. Apesar de ter por destinatário principal o legislador (que ao elaborar a lei não poderá criar mecanismos que impeçam ou dificultem o acesso ao judiciário), também se direciona a todos, de modo geral.

No ordenamento jurídico pátrio quem dita a última palavra no conflito – diz o direito – é o judiciário dando natureza jurídica de coisa julgada, ou seja, asseverando caráter definitivo a decisão. Nesse contexto, entretanto, a ordem jurisdicional brasileira não impõe que seja necessário esgotar as vias administrativas para que se busque no Judiciário a certeza do direito, demonstrando o quão amplo é o direito.

#### 4. POLÍTICAS PÚBLICAS

Política pública refere-se ao processo de formulação, implementação e avaliação de ações e decisões do governo destinadas a abordar questões e desafios específicos na sociedade. Basicamente, uma diretriz com finalidade de enfrentar um problema. Uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém (SECCHI *et al.*, 2020).

O processo de políticas públicas envolve identificar problemas, definir metas, desenvolver estratégias, alocar recursos, implementar ações e avaliar os resultados. O objetivo é criar soluções eficazes para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, promovendo o bem-estar social e econômico, e abordando desigualdades e problemas sociais.

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

[...] Na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que seja política pública, por conta da disparidade de resposta para alguns questionamentos básicos:

1 – Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?

2 – Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?

3 – Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, *et al.*, 2020, p. 19)

#### 4.1. HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No panorama brasileiro, por volta da década de 30, surge, através da implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista, no Brasil algumas primeiras atividades sistemáticas para o desenvolvimento de pesquisa científica que serviriam de sustentáculo para a formulação de políticas públicas (VAITSMAN; RIBEIRO; LOBATO, 2013).

Com o passar dos anos o Estado passou a ser mais atuante à proteção social, por volta de 1970, ocorreram transformações significativas nas áreas sociais e econômicas, como também no desenvolvimento econômico geral do país. De acordo com Santos (1987), o modelo de proteção social elencado parte da lógica autoritária implantada na ditadura militar, período em que esses programas e serviços foram muito usados como mecanismo de compensação à forte repressão do governo perante a sociedade dessa época.

Há quatro tipos de políticas de interesse público são: i) distributivas (destinadas a grupos específicos da população); ii) redistributivas (que buscam promover o bem-estar social); iii) regulatórias (que definem as regras da sociedade); e iv) constitutivas (voltadas para o funcionamento das diferentes formas de política pública) (FIA BUSINESS SCHOOL, 2022).

Afinal, o principal objetivo é assegurar o bem-estar social. Mesmo que o indivíduo sujeito não seja diretamente beneficiado por uma política pública, não significa que ela não seja importante para ele ou sua família. A sociedade como um todo será beneficiada, por estar vivendo em busca de ser mais justa e igual (FIA BUSINESS SCHOOL, 2022).

As políticas públicas representam de alguma forma respostas às necessidades da sociedade. O Estado se transforma em tutor dos interesses da sociedade e busca através das políticas atender às demandas específicas.

## 4.2. DEFINIÇÃO E NATUREZA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, INCLUINDO COMO SÃO FORMULADAS, IMPLEMENTADAS E AVALIADAS.

Diante da pesquisa bibliográfica feita a respeito da definição sobre política pública, cabe destacar que não existe somente uma definição e conceituação sobre o tema.

Dessa maneira, com base no dossiê de Celina Souza (2003), há algumas definições que podem ser apresentadas de diferentes autores:

Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Easton (1965) contribuiu para a área ao defini-la como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton (1965), as políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Outrossim, apesar das diferentes formas de definições sobre políticas públicas, o processo de formulação é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA CELINA, 2006).

Para Luiz Pedone, na sua obra “Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas”, de 1986, há uma espécie de concordância acerca dos tramites de processo de políticas públicas. Quais sejam:

Formulação de Políticas Públicas: processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável.

Implementação das Políticas: processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, interrelacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais.

Avaliação de Políticas: aqui consideram -se quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o quê, quando e com o, e que diferença fez com relação à situação anterior à implantação. Analisam -se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política (PEDONE, 1986).

É importante notar que nenhuma dessas atividades internas do processo de políticas públicas é independente das outras e menos ainda independente do ambiente da cultura política e dos grupos ao redor da política específica (PEDONE, 1986).

Para que os ciclos de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) sejam suficientes, fases devem ser preenchidas com acolhimento de condutas nacionais e internacionais de políticas públicas de propriedade.

O Tribunal de Contas da União, na obra “política pública em dez passos”, de 2021, define determinadas fases para a formulação: diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, desenho e institucionalização da política, estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, operação, monitoramento e avaliação (TCU, 2021).

Nesse contexto, elenca como são elaborados cada fase desse processo:

Diagnóstico do problema refere-se ao conjunto de práticas voltadas para a identificação do problema, sua delimitação e caracterização, identificação de público-alvo e de possíveis causas, efeitos e formas de tratamento.

Formação da agenda pública envolve a escolha do conjunto de problemas ou temas considerados merecedores de intervenção pública.

Desenho da política pública contempla a caracterização da política com base em modelo lógico que explicita, entre outras coisas, seus objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos.

Análise de alternativas se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema e confronta aspectos como custos-benefícios e custo-efetividade de cada alternativa disponível para apoiar o processo de tomada de decisão.

Tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema são explicitadas.

Estruturação da governança e gestão envolve a definição das estruturas de governança, de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política, dos processos e operações necessários ao seu funcionamento.

Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros compreende, entre outras coisas, a identificação das fontes de financiamento e a disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação da política pública.

Operação e monitoramento é o momento em que regras, rotinas e processos são convertidos de intenções em ações e no qual se produzem os resultados concretos da política pública.

Avaliação diz respeito ao processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública ou inação, bem como sobre o sucesso ou falha de intervenções executadas. O resultado da avaliação pode subsidiar a continuidade do curso de ação, a revisão da concepção, mudanças no curso de implementação ou, até mesmo, a indicação de necessidade de extinção da política pública.

### **4.3. ABORDAGEM DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS EM ÁREAS INTERDISCIPLINARES (ÁREAS DIVERSAS)**

Para entender melhor como uma política pública é eficiente, faz nesse capítulo uma abordagem interdisciplinar em áreas como aqui relacionadas ao tema principal, como educação e saúde.

As políticas públicas acontecem por meio da ação dos sujeitos enquanto sociedade e através das atividades institucionais, sendo de suma importância o acompanhamento dos processos pelos quais as políticas de saúde são implementadas, e a avaliação do impacto destas sobre a realidade

brasileira. Diversos aspectos precisam ser considerados para que isso ocorra, como por exemplo: o acesso aos serviços de saúde, suas restrições e barreiras; se o planejamento dos programas é realizado conforme a real necessidade da população; como os recursos estão sendo destinados para o enfrentamento do problema; se há equidade e qualidade no atendimento ao usuário; e, se os setores têm produzido algum impacto positivo na otimização das condições de saúde dos sujeitos. Fatores estes de difícil resposta, visto que várias questões externas influenciam no planejamento e implementação de políticas de saúde (LUCCHESE, 2004)

As políticas públicas que se referem à saúde, por exemplo, fazem parte das ações do Estado com o objetivo de fortalecer e otimizar as condições de saúde dos sujeitos, voltadas para ações governamentais que sejam capazes de ofertar aos cidadãos a promoção, proteção e recuperação da mesma (LUCCHESE, 2004).

O marco inicial dessas ações no Brasil se deu no ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal na garantia de direitos sociais ao indivíduo quanto à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

No que compete à saúde pública, quanto ao processo avaliativo no país, nota-se um interesse maior por questões relacionadas à efetividade, eficácia, eficiência, desempenho e à accountability da gestão pública, e é através dos resultados dessa mensuração que resultados de programas e projetos são conhecidos, possibilitando a melhoria da implementação dessas ações, bem como auxiliar na prestação de contas e tomada de novas decisões (RAMOS, SCHABBACH, 2012).

Travassos e Martins (2004) destacam que dentre os principais aspectos que podem ser avaliados na prática das políticas públicas de saúde, estão a cobertura, acessibilidade, eficácia, efetividade e impacto, além da eficiência. Outros pontos são relevantes nesse processo: se as ações e conhecimentos técnicos são adequadas no serviço ofertado aos usuários, e a percepção dos mesmos sobre as práticas.

Para as autoras esses itens de avaliação estão em consonância com o que já é previsto na legislação do Sistema Único de Saúde (SUS), mas ressaltam que a existência do serviço não significa que este seja acessível para todos sujeitos, e nem sempre garantem a equidade no atendimento, por isso vê-se a importância do monitoramento e avaliação constante das políticas, programas e ações de saúde.

Outra área essencial ao tema é a educação pública, que se trata da articulação de projetos que envolvem o Estado e a Sociedade, na busca pela construção de uma educação mais inclusiva e de melhor qualidade (GIRON, 2008). Assim, o surgimento de tantos tipos de

formação e de políticas educacionais tem base histórica em condições emergentes na sociedade contemporânea, nos desafios colocados aos currículos e ao ensino, e nas dificuldades do dia a dia nos sistemas de ensino (GATTI, 2010)

Assim, as questões que envolvem a política educacional no Brasil, especificamente aquelas voltadas para formação continuada dos profissionais da educação, têm sido objeto de inúmeros estudos nas últimas décadas (MAINARDES, 2011).

Diante deste aspecto, tem-se que as Políticas Públicas se voltam para o enfrentamento dos problemas existentes no cotidiano das escolas. Porém, somente o direcionamento destas para a educação não constitui uma forma de efetivamente auxiliar professores, crianças e adolescentes a um ensino de melhor qualidade, posto que existem outros pontos que também devem ser tratados a partir das Políticas Públicas, como os problemas de fome, drogas e a própria violência que vem se instalando nas escolas em todo o Brasil (QUADROS, 2008).

Tem-se que o sistema educativo adotado e as Políticas Públicas direcionadas para a educação são elementos que demonstram a preocupação do país com o seu futuro, pois somente o ensino público gratuito, inclusivo e de qualidade pode construir uma sociedade em que as diferenças socioculturais e socioeconômicas não sejam tão díspares (FREIRE, 1998)

Com base na interdisciplinaridade tida nos fragmentos acima, resta entrar na temática previdenciária, com suas especificidades e desafios.

## **5. PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA TEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA**

Evidentemente que para todo problema há uma solução, no entanto, em problemas complexos como supramencionados é necessário mais que uma simples intervenção – seja ela administrativa ou judicial.

Nesse sentido, há a necessidade de uma relação de diálogo entre governo e sociedade. Inúmeros pontos devem ser trazidos ao debate, principalmente, em busca de uma possível priorização do sistema previdenciário. Malgrado as dificuldades enfrentadas, não há por parte dos órgãos responsáveis vontade de postergá-las, pois, suas marcas entram cada vez mais o judiciário.

Com isso, cabe a implementação de políticas públicas que possam agilizar e trazer eficiência para os sistemas, tal como, para evitar que mais conflitos cheguem ao âmbito judicial.

O sumário executivo previdenciário (INSPER, 2020) – já citado anteriormente – traz 4 (quatro) macroproblemas e define políticas públicas que possam enfrentar a problemática.

Nos próximos pontos, cabe elencar como poderiam ser elaboradas políticas para cada um desses problemas amplamente difundidos.

### **5.1. DIFICULDADE DE ACESSO À INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA PARA REQUERER BENEFÍCIOS**

Um ponto interessante a ser debatido é o acesso presencial às agências em regiões de maior exclusão digital. Durante o período da pandemia os trabalhos remotos ganharam notoriedade, haja vista, os casos de transmissão do COVID. No entanto, não é possível ver lado positivo quando o assunto é tornar mais difícil o acesso presencial do atendimento ao público.

Nesse ínterim, com a dificuldade de acesso em lugares remotos pelos segurados e a falta de acesso a instrução e meios tecnológicos adequados, acaba-se buscando os direitos nas vias judiciais.

Outro ponto importante que podem amenizar a enxurrada de processos é a política de informação e educação sobre o uso da plataforma “Meu INSS” (por ex., parcerias com prefeituras e organizações locais), além disso, transformar a acessibilidade e simplificação do processo administrativo, com ampla informação ao segurado.

A acessibilidade foi aumentada devido aos novos suportes digitais dados pelo governo. Hoje em dia, praticamente todos serviços e benefícios são requeridos via o aplicativo próprio do INSS. Com isso, pode ser buscado uma maior efetivação do uso desse *app* pela população.

Demonstra-se, portanto, a necessidade de uma ação educativa em tecnológica dessas funcionalidades. Afinal, por ser o público desses tipos de benefícios pessoas com idades mais avançadas, cabe uma política de compartilhamento de conhecimento acerca da usabilidade da aplicação.

Por outro lado, apesar do maior alcance ao segurado, ainda há falhas quanto a objetividade no repasse de informações. Alguns pontos deveriam ser detalhados de maneira mais simplista: qual motivo gerou a negativa do benefício? Qual impedimento? Qual recurso será cabível?

Outro ponto citado no estudo do INSPER, em 2020, a extinção do atendimento preferencial de advogados, visa-se com isso um aumento da isonomia na análise dos pedidos

administrativos. É visto como empecilho, pois, escancara uma desigualdade ao beneficiário que não provém de recursos para acesso a advocacia.

## 5.2. SUBAPROVEITAMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA PELO INSS

O processo digital já é realidade no INSS, no entanto, é necessária uma maior capacitação, dando mais atenção à qualidade das análises, em especial dos indeferimentos administrativos e, posteriormente, seus recursos.

Existem várias formas de aumentar a eficiência do âmbito administrativo do INSS: capacitação dos servidores; aumento no número de servidores nos seus quadros de análise; aumento na bonificação por pedidos analisados; dentre outros. Malgrado os prós e contras que essas medidas podem gerar, é devido elencar que são respectivas propostas de auxílio, sendo dever do órgão zelar pelo gerenciamento e conclusão.

Outro fator determinante é um maior diálogo entre as partes, possibilitando um relacionamento entre administrador e administrado. Ademais, advém um reforço na qualidade de análise do material probatório. Pois, podem ser debatidos pontos cruciais de um benefício que podem gerar seu indeferimento, assim, possibilitando ao segurado intervir nesse tipo de ocorrência – antes da finalização da análise – reduzindo o número de vícios no processo.

Dessa maneira, diante de uma menor burocratização na relação com o Instituto, vale também o auxílio quanto a prestação de informações sobre o andamento das análises administrativas ao segurado. Fazendo com que o interessado tome ciência do seu processo, evitando judicializações por erros e/ou morosidade na análise.

E, por último neste macroproblema, mas não menos importante é a o fortalecimento do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). O conselho de recursos não deve ser um órgão inquisidor, tido como levar sempre a verdade do órgão como absoluta, mas como uma tecla a ser batida antes de buscar o judiciário. Para isso, faz-se necessário uma maior estruturação do conselho, aumentando seu controle administrativo com eficiência.

### **5.3. SUBAPROVEITAMENTO DAS INFORMAÇÕES APURADAS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO EM SEDE JUDICIAL**

Como analisado no artigo, um ponto marcante quando a judicialização é o descompasso entre os âmbitos administrativo e judicial. No tocante a isso, há a necessidade de uma uniformização dos critérios de análise probatória e pericial.

Uniformização essa que diminuiria as discrepantes intervenções do judiciário no conflito. Podendo ser realizado uma adequação nos treinamentos aos peritos administrativos e judiciais, tendo em vista, que na esfera judicial a perícia médica é mais pacífica e menos rigorosa em seus critérios.

Outro ponto abordado e que seria demais valia para os segurados do regime geral é o compartilhamento de sistemas entre INSS e Judiciário. Na observação do requerimento – Acesso pelo Judiciário às análises e documentos do processo administrativo – evidenciando possíveis óbices. Além de uma maior facilidade na implantação de benefícios por ordem judicial, dessa forma: desburocratizar o sistema.

### **5.4. POUCA PERMEABILIDADE DO INSS A ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS CONSOLIDADOS**

Um ponto estratégico para diminuição da judicialização é tornar o processo menos robotizado/automatizado. Dessa forma, busca-se uma autonomia maior por parte de administração.

Assim, um ponto em destaque seria a ampliação do diálogo entre as procuradorias do INSS (consultivo e contencioso) para interiorização das teses jurisprudenciais já consolidadas. Nesse contexto, tornando a possibilidade de menos indeferimentos em casos que já não mais integram a discricionariedade administrativa, mas a certeza jurídica.

Para além disso, uma discricionariedade maior acerca da tratativa de formulação de acordos pelas procuradorias federais. Atualmente, se vê um processo rítmico e engessado, sem participação ativa por parte do Estado.

No entanto, a culpa não recai apenas na esfera administrativa, pois, se há relativização há um agente causador, nesse caso o judiciário. Nesse ponto, cabe ao poder um esforço

fundamental para consolidação de enunciados/teses. Busca-se com isso uma maior objetividade ao plano jurídico.

Portanto, existem vários pontos que podem ser trazidos ao debate pela sociedade e governo. Cabe – por interesse de todos – intensificar a discussão e tornando possível a implementação de políticas públicas que desestabilize o problema.

## 6. CONCLUSÃO

É evidente, portanto, possível depreender a partir do estudo realizado que os óbices que fazem perpetuar um dos maiores problemas do sistema judiciário – o represamento de ações – têm a administração como partícipe. Dessa maneira, o presente trabalho buscou demonstrar a irrefutável ineficácia no processamento dos requerimentos realizados pelo INSS. Sendo, por muitas vezes, o principal autor do problema enfrentado.

No entanto, não há como apontar apenas um culpado específico para temática, pois, existe no contexto vigente um significativo processo de materialização judicial da temática previdenciária por ser o processo judicial mais conveniente ao segurado. Há, porém, como apontar o prejudicado principal: o segurado da previdência social. Nesse contexto, as pessoas sem acesso aos seus direitos essenciais procuram os meios judiciais para alcançarem seus direitos. Destaca-se que esse fato passa ocorrer cada vez mais por pessoas que têm seus direitos negados (RODRIGUES, 2020).

A judicialização traz impactos negativos na direção da garantia de direitos que são escanteados pela administração. Nesse ínterim a ineficiência do Estado se remete ao desrespeito aos dispositivos da Constituição Federal, principalmente, aos postulados da duração razoável do processo e os demais relacionados. Embora que a inafastabilidade da jurisdição se mantenha em prevalência, no entanto, figura como fruto da presente pesquisa a ser relaxado, tendo em vista o demasiado uso de vias jurídicas.

É uma busca que, embora pareça inalcançável, cabe um diálogo mais abrangente entre os poderes, instituições e órgãos a fim de que se chegue a um possível encaminhamento da formulação de políticas públicas suficientes. Nesse contexto, há uma importância significativa uma formulação bem elaborada acerca de políticas públicas que consigam reaver a eficiência administrativa para resguardar a judiciária.

O presente trabalho foi elaborado durante os anos de 2019 a 2022, com um intervalo que sugeriu um pré e pós-pandemia. Assim, a dificuldade na busca por informações precisas foi de grande relevância, pois, demonstram que o tema ainda não ganhou a relevância que deveria. No entanto, os dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça são de grande valia para o emprego desse tipo de pesquisa no nosso ordenamento jurídico.

Buscou-se como metodologia uma abordagem de dados de natureza qualitativo-interpretativista, no qual foram analisados dados acerca do processo de judicialização. Além disso, por ser uma pesquisa de caráter bibliográfico, dissertações e relatórios foram utilizados para embasar a problemática que, como já publicados, evidenciam a importância da discussão do tema.

Conforme visto no capítulo quinto existem, por sua vez, várias formas de assegurar os direitos aos segurados sem que os impeça de buscar a jurisdição quando assim acharem necessário. Com isso, podemos afirmar que os resultados do presente trabalho foram alcançados, quais sejam, demonstrar de maneira objetiva o exponencial problema, além de trazer um novo olhar sobre a resolução por meio de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. T. de. *Política ambiental*. Uma análise econômica. Ed. Papirus. Ed. Fundunesp. São Paulo. 1998.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE. *Judicialização contra o INSS*. 2019. Disponível em: [http://ajufe.org.br/images/pdf/AJUFE\\_Arrazoado\\_Tcnico\\_Judicializacao\\_INSS\\_.pdf](http://ajufe.org.br/images/pdf/AJUFE_Arrazoado_Tcnico_Judicializacao_INSS_.pdf). Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Brasília/DF: Senado Federal 103/2019. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 04 mar. 2022.



BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Competência delegada de direito previdenciário: uma comparação entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal nas ações previdenciárias. 2020. Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/assets/docs/RelatorioCompetenciaDelegada.pdf20>. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2019*. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 18 out. 2020.

CARVALHO MATHEUS. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais: sumário executivo*. Brasília: CNJ, 2020.

DA MOTTA, Ronaldo Serôa; MENDES, Francisco Eduardo. Instrumentos econômicos na gestão ambiental: aspectos teóricos e de implementação<sup>1</sup>. *Economia do meio ambiente*, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GATTI, Bernardete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. *Revista Brasileira de educação*, v. 13, p. 57-70, 2008.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIRON, Graziela Rossetto. Desafios políticos para educação. *Travessias*, v. 2, n. 1, 2008.

FIA BUSINESS SCHOOL. *Políticas públicas: o que são e para que servem na prática?* São Paulo. Agosto de 2022.

LASWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland, Meridian Books, v. 1958, 1936.

LEITE, Alcides D. *Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro*. Módulo Básico Especialização em Gestão Pública Municipal. Brasília: Departamento de Ciências da Administração/UFSC/UAB: CAPES, 2009.

- LUCCHESI, Patrícia TR et al. *Políticas públicas em saúde pública*. São Paulo: Bireme/OPAS/OMS, v. 90, 2004.
- LYNN, Laurence E.; GOULD, Stephanie G. *Designing public policy: A casebook on the role of policy analysis: instructor's manual*, 1980.
- MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. *Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos*. Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, p. 143-172, 2011.
- MARTINEZ, Luciano. *Reforma da previdência: Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019: entenda o que mudou*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006.
- OLIVEIRA CARDOSO, NATHÁLIA. *A (in) eficácia administrativa do instituto nacional de seguro social–inss: aumento da judicialização previdenciária*. 2022. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/20084/1/Nath%20Oliveira%20Cardoso.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.
- PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. 1986.
- PEDRO LENZA. *Direito constitucional esquematizado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.
- QUADROS, Neli Helena Bender de et al. *Políticas públicas voltadas para a qualidade da educação no ensino fundamental: inquietudes e provocações a partir do plano de desenvolvimento da educação*. 2008.
- RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Leticia M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.
- RODRIGUES, Lillian Tamires Alves. *A judicialização do sistema previdenciário brasileiro: um estudo de caso na subseção judiciária de Lavras*. 2020.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. In: *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 1987.
- SECCHI, Leonardo; DE SOUZA COELHO, Fernando; PIRES, Valdemir. *Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.
- SETUBAL, M. A. Com a palavra. *Consullex*. Ano XVI. N.382. 15 de dezembro de 2012.
- SOUSA, A. S.; OLIVEIRA, G. S.; ALVES, L. H. *A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos*. Cadernos da Fucamp, v. 20, n. 43, 2021. p. 64-83. Disponível em:

<https://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/cadernos/article/download/2336/1441>. Acesso em 17 de janeiro de 2022.

SOUZA, Celina Maria de. *Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa*. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45, 2006.

TRAVASSOS, Claudia; MARTINS, Mônica. Uma revisão sobre os conceitos de acesso e utilização de serviços de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 20, p. S190-S198, 2004.

VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José Mendes; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Análise de políticas, políticas de saúde e a Saúde Coletiva. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 23, p. 589-611, 2013.

WATANABE, Kazuo. Assistência judiciária e o juizado de pequenas causas. *Juizado Especial de Pequenas Causas*, 1985.

YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. *Beyond conventional wisdom and anecdotal evidence: measuring efficiency of Brazilian Courts*. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, Berkeley, 2009. Anais eletrônicos. Berkeley: University of California, 2009. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6228387.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

#### **Sobre o autor:**

**Marcos Damião Azevedo Santos** | E-mail: [marcosdamiaojs@gmail.com](mailto:marcosdamiaojs@gmail.com)

Técnico em informática pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN).

Acadêmico de Direito pela Universidade federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

**Carlos Francisco do Nascimento** | E-mail: [carlos.nascimento@ufrn.br](mailto:carlos.nascimento@ufrn.br)

Graduação em Direito (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais) pela Universidade Federal da Paraíba; Graduação em Geografia (Licenciado em Geografia) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.