

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO, JURISDIÇÃO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

**DESJUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: A RESOLUÇÃO
DE CONFLITOS PELA VIA ADMINISTRATIVA**

BRUNA CORREIA ORTIZ

Itajaí-SC, julho de 2022.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO, JURISDIÇÃO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

DESJUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELA VIA ADMINISTRATIVA

BRUNA CORREIA ORTIZ

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Gilson Jacobsen.

Itajaí-SC, julho de 2022.

AGRADECIMENTOS

A Deus,

Em primeiro lugar a essa inteligência e energia suprema, fonte inesgotável de amor e de benevolência que em um fluxo natural tudo move.

Ao prof. Dr. Gilson Jacobsen, meu orientador,

Não poderia deixar de agradecer o meu orientador nesse difícil e árduo trabalho, pelo incentivo e compreensão diante das adversidades da conclusão. Muito obrigada!

Aos Conselheiros, e amigos, do Conselho de Recursos da Previdência Social,

Estendo os agradecimentos aos Conselheiros do Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS, integrantes da 1ª Composição Adjunta da 16ª Junta de Recursos, pela sincera amizade e relevantes ensinamentos. Apesar das adversidades da Administração Pública, da limitação de recursos e de pessoal, com vocês eu compreendi que sempre haverá a possibilidade de dignificar a vida daqueles que esperam à justiça pela via administrativa. Vocês, que se investem pela respectiva garantia de resguardar o direito fundamental à Previdência Social, com toda a dedicação e amor, merecem os sinceros agradecimentos.

DEDICATÓRIA

Minha dedicação especial a meu esposo, Diego Ortiz Bomfim, que tanto me ajudou e incentivou para o ingresso no mestrado e a conclusão dessa pesquisa, compreendeu, pacientemente, a minha necessidade de ocupar o escasso tempo em dedicação aos estudos. Com amor, meus sinceros agradecimentos!

“[...] justiça é aquilo em virtude do qual se diz que o homem justo pratica, por escolha própria, o que é justo, e que distribui, seja entre si mesmo e outro, seja entre dois outros, não de maneira a dar mais do que convém a si mesmo e menos ao seu próximo (e inversamente no relativo ao que não convém), mas de maneira a dar o que é igual de acordo com a proporção; e da mesma forma quando se trata de distribuir entre duas outras pessoas. A injustiça, por outro lado, guarda uma relação semelhante para com o injusto, que é excesso e deficiência, contrários à proporção, do útil ou do nocivo. Por esta razão a injustiça é excesso e deficiência, isto é, porque produz tais coisas — no nosso caso pessoal, excesso do que é útil por natureza e deficiência do que é nocivo, enquanto o caso de outras pessoas é equiparável de modo geral ao nosso, com a diferença de que a proporção pode ser violada num e noutro sentido. Na ação injusta, ter demasiado pouco é ser vítima de injustiça, e ter demais é agir injustamente”.

Aristóteles, Ética a Nicômaco, 384 a.C. - 322 a.C.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade c. Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, julho de 2022.



Bruna Correia Ortiz
Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica - PPCJ/UNIVALI, em 09/08/2022, às 10 horas, a mestranda Bruna Correia Ortiz fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “DESJUDIDICALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: a resolução de conflitos pela via administrativa”. A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Gilson Jacobsen (UNIVALI), como orientador e presidente, Doutor João Batista Lazzari (ESMAFESC), como membro, Doutor Alexandre Morais da Rosa (UNIVALI), como membro e Doutor Marcos Leite Garcia (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi Aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 09 de agosto de 2022.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COVID-19	Doença por Coronavírus 2019
CPC	Código de Processo Civil
CRPS	Conselho de Recursos da Previdência Social
DATAJUD	Base Nacional de Dados do Poder Judiciário
DER	Data de Entrada do Requerimento
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
E-CRPS	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Conselheiros e Servidores
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MOB	Monitoramento de Benefícios
MP	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
IA	Inteligência Artificial
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
IPC	Índice de Percepção de Corrupção
IN 128/2022	Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022
PL	Projeto de Lei
PMF	Perícia Médica Federal
PNB	Produto Nacional Bruto
RICRPS	Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TJRO	Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF6	Tribunal Regional Federal da 6ª Região

SUMÁRIO

RESUMO.....	IX
ABSTRACT.....	X
INTRODUÇÃO	11
A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL	16
1.1 AS DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	16
1.2 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO.....	21
1.3 ANÁLISE ECONÔMICA DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	27
1.4 A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO	34
O PAPEL DO CRPS – CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA MODERAÇÃO DE DEMANDAS JUDICIAIS.....	41
2.1 DESAFIOS A SEREM SUPERADOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO	41
2.2 CONVERGÊNCIA ENTRE A DESJUDICIALIZAÇÃO E O PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO	50
2.3 CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL -CRPS	53
2.4 O RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO EFICAZ PARA A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS.....	57
A CONSECUÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA PELA VIA ADMINISTRATIVA: POSSIBILIDADES E LIMITES.....	68
3.1 A ORIGEM DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA, MULTIPLICIDADE DE FATORES: UMA ANÁLISE A PARTIR DE DADOS ARGUIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	68
3.2 O NECESSÁRIO FORTALECIMENTO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO	78
3.3 A UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NOS JULGAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	96

RESUMO

A presente dissertação objetiva verificar a intensa judicialização em matéria previdenciária, as causas e possíveis instrumentos viabilizadores do alcance da justiça social sem a máxima intervenção do Poder Judiciário. A crise vivenciada pelo Judiciário é reflexo da ineficiente prestação do serviço público, a exemplo dos benefícios previdenciários que lideram os temas mais demandados na Justiça Federal e, estatisticamente, se elevam ano após ano. A judicialização não se caracteriza como boa ou má, mas necessária para a consecução destes direitos, contudo, investe-se no judiciário com o intuito de acelerar à resolução da crescente judicialização, mas pouco se avança em políticas públicas para solucionar a causa dessas demandas. O objetivo geral é verificar a possibilidade de identificar, a partir dos dados levantados pelo Tribunal de Contas da União, pelo Conselho Nacional de Justiça e demais atores do poder público o fenômeno da crescente judicialização em face do Instituto Nacional do Seguro Social- INSS, a fim de evidenciar possíveis soluções para o descongestionamento do judiciário, a entrega do serviço público qualificado ao Direito Fundamental à Previdência Social primando pelo bem-estar social e a economicidade. A excessiva judicialização não deve ser encarada de forma passiva, há necessidade de elaboração de políticas públicas eficazes que diminuam as causas da ineficiente prestação de serviços, além do necessário incentivo da utilização do Tribunal Administrativo para que os contenciosos, de forma consideravelmente remota, ecoem ao judiciário. O Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS, órgão julgador administrativo, é pouco explorado, mas pode tornar-se um mecanismo de eficácia à resolução dos conflitos de forma extrajudicial. O presente estudo foi desenvolvido ao longo do Mestrado em Ciência Jurídica junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), adequando-se à linha de pesquisa “Direito, Jurisdição e Inteligência Artificial”.

Palavras-chave: Desjudicialização. Efetividade. Direito Previdenciário.

ABSTRACT

This dissertation examines the intense judicialization in social security matters, its causes, and the possible instruments that can enable social justice to be achieved without the maximum intervention of the Judiciary. The crisis that the Judiciary is going through is a reflection of the inefficient provision of public service, such as social security benefits, the leading subject of demands in the Federal Court, with the number of demands on this issue increasing each year. Judicialization is not characterized as good or bad, but as something necessary for the achievement of these rights. However, although investments are made in the judiciary in order to accelerate the resolution of the growing judicialization, there has been little progress in public policies to resolve the root causes of these claims. The general objective of this work is to see whether it is possible to identify, based on data collected by the Federal Audit Court, the National Council of Justice, and other public authorities, a phenomenon of increasing judicialization in relation to the National Institute of Social Security - INSS, in order to highlight some possible solutions for easing the burden on the judiciary, delivering a better public service to the Fundamental Right to Social Security and prioritizing social well-being and economic savings. Excessive judicialization should not be viewed passively; effective public policies need to be created that will reduce the causes of inefficient service provision, as well as incentives to use the Administrative Court, so that disputes echo to the judiciary in a considerably remote way. The Social Security Appeals Council - CRPS, an administrative judging body, has been little explored, but it can become an effective mechanism for resolving conflicts extrajudicially. The present study was developed for the Master's degree in Legal Science of the Graduate Program in Legal Science (PPCJ) at the University of Vale do Itajaí (Univali), as part of the line of research "Law, Jurisdiction and Artificial Intelligence".

Keywords: Dejudicialization. Effectiveness. Social Security Law.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 após a Segunda Guerra Mundial e influenciada no fim da ditadura militar, passou a assegurar um ampliativo rol de Direitos Fundamentais sendo conhecida, inclusive, como a Constituição Cidadã. A Previdência Social foi consagrada ao *status* de direito e garantia fundamental, inserida ao rol dos Direitos Sociais e caracterizada como cláusula pétrea, conforme o art. 60, parágrafo 4º, inciso IV.

A consecução destes direitos, no entanto, possui inúmeros obstáculos. Pisarello¹, aliás, bem acentua que o reconhecimento dos Direitos Fundamentais ao longo do tempo não é tão linear quanto as dimensões os descrevem. Hodienamente, alguns autores, a exemplo de Bobbio, sustentam os Direitos Fundamentais de quarta dimensão e a exemplo de Bonavides, direitos de quinta dimensão, estes associados ao direito e a paz. Contudo, civilizações menos favorecidas ainda buscam por igualdade de condições de primeira e segundas dimensões.

Os Direitos Sociais, que se configuram como prestacionais e de segunda dimensão, encontram diversos obstáculos para a sua efetivação. O Direito Fundamental à Previdência Social, que aliás possui caráter contributivo e não assistencial como muitos confundem, se revela com elevado índice de judicialização dada a dificuldade de acesso aos benefícios através do Instituto Nacional do Seguro Social- INSS. Por anos, consecutivamente, o INSS é campeão em ações judiciais na Justiça Federal e os dados demonstram relevante piora ao longo do tempo, houve crescimento de 140% do número de ações referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais, entre os anos de 2015 a 2019².

¹PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007, 140,p. 35.

²BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça**, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>>. Acesso em 11/10/2021.

A relevância científica e social da pesquisa se revela na análise do serviço prestacional de forma eficiente, com a consequente racionalização dos gastos públicos perfectibilizada pela desjudicialização. O objetivo geral consiste em verificar as causas da elevada demanda judicial em matéria previdenciária, contrapondo-se aos custos da judicialização, analisar os efeitos sociais, econômicos e possíveis melhorias, buscando-se a proporcionalidade na resolução de conflitos, redução de gastos e desincentivo à judicialização desnecessária. Anualmente, bilhões de reais são investidos no Poder Judiciário a fim de dar evasão às ações.

Assim, o problema central consiste no seguinte questionamento: como resguardar o direito fundamental à Previdência Social, racionalizar gastos públicos e desincentivar a judicialização mediante a entrega de um serviço público qualificado?

Para o equacionamento do problema foram levantadas as seguintes hipóteses:

I) Há necessidade de se dirimir com a cultura judiciarista a partir da confiabilidade provocada aos administrados perante a Administração Pública, mediante o cumprimento do princípio da eficiência.

II) No Brasil os frequentes investimentos no Poder Judiciário destoam da real necessidade de aplicação de recursos orçamentários na Administração Pública que carece de pessoal, orçamento, tecnologia e boa administração. As políticas orçamentárias devem dirimir as causas da ineficiência administrativa e não seus efeitos.

III) Faz-se por necessário à implementação de Políticas Públicas, eficazes, de desjudicialização, com o propósito de investir-se no Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS para obter capacidade de resolução dos litígios, mediante a celeridade e eficiência do Tribunal Administrativo.

Diante das hipóteses verificadas os resultados do trabalho de exame estão expostos em três capítulos:

O primeiro capítulo investiga e contextualiza a judicialização do Direito Fundamental à Previdência Social, com destaque a crise do Poder Judiciário que sofre elevado índice de congestionamento. A elevada demanda previdenciária, que ultrapassa, aproximadamente, a sete mil novas ações por dia³, congestiona o Poder Judiciário e retira-lhe a oportunidade de desafogar outros assuntos levados a juízo. A entrega de um serviço público qualificado pelo INSS não reflete, apenas, na efetividade da prestação previdenciária, mas sistemicamente refletirá em melhoria no ordenamento jurídico e na saúde econômica do Estado.

Os custos de uma ação previdenciária apenas em primeira instância são, no mínimo, quatro vezes maior que um processo administrativo de análise de benefício ou amparo assistencial no INSS e no Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS. O exaurimento da esfera administrativa, até o último grau recursal, em que pese menos custoso, recebe menos incentivo financeiro e carece de políticas públicas de fortalecimento.

O segundo capítulo contextualiza o papel do Conselho de Recursos da Previdência Social-CRPS na moderação de demandas judiciais e evidencia os desafios a serem superados no Processo Administrativo Previdenciário. O índice de concessão de prestações previdenciárias tem se reduzido drasticamente pelo INSS ao longo do tempo, enquanto se aumenta de modo exponencial o número de cancelamentos administrativos de benefícios já concedidos.

O Tribunal Administrativo possui pouca visibilidade e por integrar à Administração Pública não detém a confiança necessária por parte dos administrados, além de não possuir capacidade de absorver os contenciosos do judiciário. A média de recursos julgados, entre janeiro de 2019 a abril de 2020, correspondeu a 34.832 (trinta e quatro mil, oitocentos e trinta e dois)⁴, muito aquém dos judicializados.

³ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1a ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 294.

⁴ CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL- CRPS. Nota Informativa nº 01/2020, de 28 de maio de 2020. Dispõe do custo médio do processo administrativo no CRPS.

Por fim, o terceiro capítulo levantará a multiplicidade de fatores da judicialização e investigará a consecução do acesso à justiça pela via administrativa. São realizadas propostas de contributo à desjudicialização, através do fortalecimento e utilização do Tribunal Administrativo, mediante: i) a contratação de pessoal e criação de novas composições julgadoras; ii) a criação de centros de solução consensual de conflitos previdenciários, para sessões de conciliação e mediação; iii) atribuição de força vinculante aos Enunciados editados pelo Conselho Pleno do CRPS, a fim de o INSS dar aplicabilidade imediata aos entendimentos consolidados no Tribunal Administrativo; e iv) incremento de tecnologia e Inteligência Artificial nos julgamentos de recursos administrativos.

Em relação a IA, Boeing e Morais da Rosa⁵ bem esclarecem que não se trata de robôs em si, “visto que estes seriam apenas a ‘carcaça’ que abriga os softwares que executam IAs”, os autores descrevem que se trata de um conceito bastante amplo, que abrange desde um algoritmo que recomenda filmes até carros autônomos. No Direito, bem como na proposta desta pesquisa, é estabelecer o uso de IA fraca como suporte às decisões recursais administrativas. Por IA fraca, utiliza-se como conceito operacional “uma IA fraca ou de propósito limitado (artificial Narrow Intelligence -ANI) é aquela especializada em uma única área. Assim, ela executa tarefas simples muito bem [...], mas não consegue fazer nada além daquela tarefa”. A IA fraca, portanto, se contrapõe a IA forte ou de propósito geral, “também chamada de Inteligência Artificial de nível humano”, que se refere a um computador que consegue desempenhar qualquer tarefa intelectual que um ser humano seja capaz de realizar. A IA forte não é utilizada no Direito, de modo que as atividades que demandam juízo crítico, ou de valor, são estritamente humanas.

A crescente judicialização em face do INSS não deve ser encarada de forma passiva, há necessidade de elaboração de políticas públicas eficazes que diminuam as causas da ineficiente prestação de serviços, além do

⁵ BOEING, Daniel Henrique Arruda; MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Ensinando um robô a julgar: pragmática, discricionariedade, heurísticas e vieses no uso do aprendizado de máquina no Judiciário**. Florianópolis: EMais, 2020.

encaminhamento de eventuais lides ao Tribunal Administrativo a fim de que os contenciosos, de forma consideravelmente remota, ecoam ao judiciário.

A metodologia aplicada considerou as fases da Pesquisa Científica elaboradas por Pasold⁶. Na fase de investigação, a fim de desenvolver-se a base lógica, foi utilizado o Método Indutivo, mediante a pesquisa bibliográfica, histórica e documental, Categorias, Conceitos Operacionais e Fichamentos.

O estudo foi desenvolvido ao longo do Mestrado em Ciência Jurídica junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), adequando-se à linha de pesquisa “Direito, Jurisdição e Inteligência Artificial”, uma vez que os pilares da discussão proposta são, justamente, o estudo sistemático do controle jurisdicional da administração pública e a judicialização das relações sociais.

⁶ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática, 12a edição. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

Capítulo 1

A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL

1.1 AS DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A partir da Revolução Francesa, iniciada em 1789, derivada da crise econômica, deu-se espaço aos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. A monarquia foi substituída pela república federativa, e este período histórico estabeleceu a primeira dimensão dos direitos sociais. Os direitos de primeira dimensão são os direitos da liberdade civis e políticos, que correspondem à fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente⁷.

Após isso, passaram-se a se afirmar os valores liberais, que diante do crescimento da ciência e das descobertas, que se fortaleceu com a revolução industrial, resultou no poder quase que ilimitado aos que detinham a posse dos meios de produção. Embora a maioria da população possuísse igualdade jurídica não possuía igualdade de condições materiais. Percebe-se as injustiças contra os trabalhadores, havendo a necessidade de mudança nos direitos que eram civis para tornarem-se sociais⁸.

Diante das contestações e revolta do povo, com marco na Revolução Socialista de 1917 na Rússia, surgiram os direitos fundamentais de segunda dimensão, que se caracterizam, conforme Bonavides⁹, aos “direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social”. Descreve

⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 563.

⁸ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O Direito Ambiental e sua Ligação com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e com os Direitos Fundamentais. **Direito, Estado e sustentabilidade** [livro eletrônico] / Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Pedro Manoel Abreu. São Paulo: Intelecto Editora, 2016. p. 73/74.

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 517.

o autor que “nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”.

Sarlet¹⁰ ressalta que “os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas”, em especial, frisa o autor, da classe operária, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava, e ainda caracteriza, as relações com a classe empregadora, detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.

O Direito Previdenciário e a respectiva prestação de benefícios se configuram como direitos fundamentais de segunda dimensão, cuja função precípua condiz à prestação social, que visa o bem-estar social, com o objetivo fundamental de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”¹¹.

Junto aos direitos sociais de segunda dimensão, destaca Bobbio¹², emergiram os direitos de terceira dimensão, que constituem categorias ainda excessivamente heterogênea e vaga, e que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante, conforme o autor, é a reivindicação pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído.

Os direitos de terceira dimensão estão relacionados a direitos transindividuais, porquanto não se relacionam para a proteção do indivíduo, mas da coletividade, podemos citar: o direito ao meio ambiente, o direito a comunicação, ao desenvolvimento ou progresso, o direito a paz.

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2001. p. 50.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹² BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 25.

Há doutrinadores que sustentam a existência de direitos fundamentais de quarta geração na atualidade, a exemplo de Bobbio¹³, que destaca os direitos relacionados à engenharia genética, e Bonavides¹⁴, que atribui ao direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo.

Bonavides defende, ainda, a existência de direitos de quinta dimensão, que estaria atribuído ao direito a paz. Sampaio¹⁵ esclarece que são direitos a serem desenvolvidos e articulados, que tratam da compaixão e amor por todas as formas de vida, reconhecendo-se que a segurança humana não pode ser plenamente realizada se não começarmos a ver o indivíduo como parte do cosmos e carente de sentimentos de amor e cuidado.

Os direitos fundamentais são, portanto, protetivos, garantidos pelo ordenamento jurídico positivo de um Estado, decorrente de conquistas históricas, “se a pretensão moral justificada é positivada, incluída como positiva, estaríamos diante de um direito fundamental”¹⁶. Por outro lado, conforme descreve Garcia, se a norma não possui viabilidade de garantia judicial “estaríamos diante de uma declaração ou uma mera carta de intenções. Para ser um direito fundamental tem que ser seguido de sua respectiva garantia”.

Podem compreender-se, vejamos, tantos os pressupostos éticos como os componentes jurídicos, significando a relevância moral de uma ideia que compreende a dignidade humana e seus objetivos de autonomia moral e, também, a relevância jurídica que converte aos direitos em norma básica material do

¹³ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 571.

¹⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004, p.302.

¹⁶ GARCIA, Marcos Leite. Efetividade dos Direitos Fundamentais: notas a partir da visão integral do conceito segundo Gregorio Peces-Barba. In: VALLE, Juliano Keller do; MARCELINO JR., Julio Cesar. **Reflexões da Pós-Modernidade: Estado, Direito e Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 206.

Ordenamento, é instrumento necessário para que o indivíduo desenvolva na sociedade todas as suas potencialidades¹⁷.

As dimensões dos direitos fundamentais retratam a evolução do reconhecimento e positivação destes direitos, de modo que surgiram ao longo do tempo em resposta a lutas e revoluções sociais.

O “constitucionalismo passou a ser essencial para a caracterização dos Direitos Fundamentais, visto que precisam ser positivados”¹⁸. Ferrajoli¹⁹ fundamenta que desde o direito à vida, passando pelos direitos de liberdade, até os direitos sociais a saúde, ao trabalho, a educação e a subsistência, sempre se firmaram como a lei do mais fraco, como alternativa a lei do mais forte. Na história, toda conquista de direitos, todo progresso da igualdade e das garantias da pessoa, tem sido determinada pela revelação de uma discriminação e de uma opressão de sujeitos fracos ou distintos, que se tornam em certo ponto intolerantes.

Pisarello²⁰, contudo, critica a leitura geracional dos direitos, porquanto o caráter linear como se identificam o reconhecimento dos direitos obscurecem e levam a mal-entendidos na análise histórica. Verifica-se que os direitos sociais, segundo as dimensões dos direitos fundamentais, teriam início na segunda dimensão, posteriores aos direitos civis e políticos. Descreve o autor, que ao se reduzir os direitos sociais a direitos de reconhecimento tardio, sempre posteriores aos direitos civis e políticos, minimiza-se a longa e complexa história de reivindicá-los que se iniciou, pelo menos na Europa, com as revoluções do século XIX.

Pisarello destaca, também, que há sugestão doutrinária da universalidade do reconhecimento dos direitos, sejam civis, políticos e sociais, que

¹⁷ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995. p. 36/37.

¹⁸ DEMARCHI, Clovis. A Dignidade Humana como Fundamento para a Positivação dos Direitos Fundamentais. **Direito, Estado e sustentabilidade** [livro eletrônico] /Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Pedro Manoel Abreu. São Paulo: Intelecto Editora, 2016. p. 37.

¹⁹ FERRAJOLI, Luigi. Democracia constitucional y Derechos Fundamentales. In: _____. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008. p. 36/37.

²⁰ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007. 140 p. 35.

parece induzir o reconhecimento de direitos por todas as pessoas. No entanto, se caracteriza de forma limitada e exclusiva, tanto do ponto de vista espacial quanto dos sujeitos. Assim, boa parte das políticas que fundamentaram a satisfação dos direitos sociais modernos levaram à exclusão ou inclusão subordinada tanto de povos e regiões periféricas, como de certas classes e grupos de pessoas, inclusive mulheres²¹.

Da abordagem do autor²² acerca da teoria geracional dos direitos fundamentais verificamos como principais críticas: a) a abordagem excessivamente linear na história dos Direitos; b) que o desenvolvimento do Estado social não foi facilitado por constituições “sociais” em sentido estrito, mas por leis aprovadas graças à pressão social; c) os “contratos sociais” pós guerra atingiu apenas alguns regimes, de alguns países e de alguns trabalhadores, os grupos mais vulneráveis ficaram de fora; e d) houve importantes avanços nos direitos sociais na Segunda Guerra Mundial mas, na prática, foi muito mais desigual e restritivo do que a teoria geracional é capaz de refletir.

O que se verifica, realmente, refletindo-se a partir da crítica elaborada por Pisarello, é que enquanto especula-se a existência de direitos fundamentais de quinta dimensão, países menos favorecidos discutem e lutam pela igualdade de direitos de primeira e segunda dimensões.

No Brasil, a propósito, a Constituição Federal de 1988, influenciada pelo movimento pós Segunda Guerra Mundial e no fim da ditadura militar passou a assegurar um ampliativo rol de Direitos Fundamentais sendo conhecida, inclusive, como a Constituição Cidadã. A concretização destes direitos, todavia, encontram inúmeras barreiras sendo necessário, por inúmeras vezes, levá-los a juízo a fim de efetivá-los.

Neste ponto, chega-se ao ponto substancial desta pesquisa que, após analisarmos a dinâmica dos Direitos Fundamentais ao longo do tempo, passa-se a

²¹ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007. 140 p. 30/31.

²² PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007. 140 p. 19/35.

questionar a efetividade destes Direitos. Dentre os Direitos Fundamentais, a Previdência Social, objeto de estudo, foi consagrada ao *status* de direito e garantia fundamental na Constituição Federal de 1988, uma vez inserida ao rol dos Direitos Sociais, se caracterizada como cláusula pétrea, conforme o art. 60, parágrafo 4, inciso IV da Constituição Federal.

O contexto histórico demonstra a busca pela garantia de direitos fundamentais atrelada a revoluções, inobstante a instrumentalidade de acesso a estes direitos não atende à eficácia necessária.

Sucedee, como bem destaca Vaz²³, que o Estado de Bem-Estar Social, bem como as suas instituições, sofre crises de todas as ordens. Os direitos fundamentais sociais da Seguridade Social (previdência, assistência e saúde), passaram a receber ataque do legislativo a partir de iniciativas reformistas, sob o argumento falacioso de crise orçamentaria. O Executivo boicota os direitos consagrados nos textos legais, utilizando-se de orientações administrativas que retardam e limitam ao extremo às concessões prestacionais.

A partir da ineficiência da Administração Pública brasileira revela-se o elevado índice de judicialização em face dos órgãos públicos. Os direitos fundamentais, em que pese reconhecidos e constitucionalizados, estão longe de tornar-se efetivamente disponíveis sem a necessária intervenção judicial.

1.2 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO

A partir da Constituição Federal de 1988 tivemos uma importante reestruturação no judiciário, trazendo autonomia administrativa e financeira, efetivando-se o princípio da independência dos poderes. Ao Poder Judiciário passou-se a competência de elaborar o seu próprio orçamento, houve grande mudança na estrutura e facilitação do acesso à população.

Por via reflexa, a facilitação ao acesso à justiça corroborado por normas infraconstitucionais, culminou na cultura judiciarista, “o efeito colateral é a

²³ Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1ª ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021. p. 29.

percepção arraigada de que todo prejuízo sofrido deve ser solucionado através de uma demanda judicial²⁴. Como bem sustenta Jacobsen “a formação preponderantemente adversarial das faculdades de direito faz com que qualquer questão seja levada à apreciação de um juiz togado”²⁵.

Lazzari²⁶ destaca que a crise no Poder Judiciário surgiu com a expansão da litigiosidade decorrente da ampliação do acesso à justiça e, diante da ausência de condições do Poder Judiciário, de responder por esse crescimento da demanda na forma e no tempo esperados. O autor bem assevera:

No caso brasileiro, o Poder Judiciário vive um grande dilema. Por um lado, tem vislumbrado o crescimento da demanda e por outro, a cobrança cada vez maior de todos os setores da sociedade por uma justiça mais ágil e efetiva. [...] O aumento do número de novas ações judiciais tem um invés positivo ligado à democratização do Acesso à Justiça e à conscientização da população brasileira acerca de seus direitos. Por outro lado, serve para expor a baixa qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, especialmente na área da saúde e previdência social, gerando a necessidade de intervenção judicial em causas que deveriam ser resolvidas na via administrativa.

Apesar da preocupação com a elevada judicialização e a morosidade do Poder Judiciário não serem privativos do Brasil, possuímos uma percepção em descrédito quanto a eficiência de nosso judiciário, que se justifica por dados estatísticos. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça²⁷ o Poder Judiciário finalizou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação, que aguardam alguma solução.

²⁴ ORTIZ, Bruna Correia. Boa Governança: a racionalização dos gastos públicos proveniente da desjudicialização previdenciária. **Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental**. Itajaí: Ed. da Univali, 2021, p. 132.

²⁵ JACOBSEN, Gilson. Juizados especiais federais e jurisdição de equidade no cenário atual. **Revista CEJ**. Brasília: ano XX, n. 70. set/dez/2016. p. 59.

²⁶ LAZZARI, João Batista. **Juizados Especiais Federais: uma análise crítico-positiva para maior efetividade no acesso à justiça e para a obtenção de um processo justo**. 305 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2014. p. 128.

²⁷ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 28/09/2022. p. 104.

O maior contratempo, pode-se assim dizer, reside no volume de processos pendentes e o volume de novos processos que ingressam no judiciário. Na Justiça Estadual, por exemplo, o estoque de processos equivale a 3,1 vezes a demanda de novos casos no ano, e na Justiça Federal, a 2,3 vezes. Portanto, ainda que não houvesse o ingresso de novas demandas e se mantivesse a produtividade atual “seriam necessários aproximadamente 2 anos e 10 meses de trabalho para zerar o estoque”²⁸. O CNJ classifica este indicador como “Tempo de Giro do Acervo”, que na Justiça Estadual é de 3 anos e 2 meses anos e na Justiça Federal é de 2 anos e 8 meses.

O que se verifica é que o sistema judiciário julga uma quantidade de processos muito inferior a quantidade de processos entrantes, o que causa aumento no estoque de processos pendentes, gerando o alto índice de congestionamento.

Os Resultados da Consulta Pública a respeito das propostas de Macrodesafios para a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, que colheu a opinião de cidadãos, magistrados, servidores, advogados e demais membros da sociedade, revelou como aspectos desaforáveis a serem enfrentados pela Justiça²⁹:

Em relação a Percepção do Poder Judiciário:

- > Desgaste da imagem do poder perante a sociedade;
- > Insegurança jurídica;
- > Falta de credibilidade;
- > Queda da confiança pública;

²⁸ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 28/09/2022. p.107.

²⁹ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Macrodesafios do Poder Judiciário para 2021-2026**: resultados da Consulta Pública a respeito das propostas de Macrodesafios para a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026. Brasília: CNJ, 2019. 26 p. Consulta Pública. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/78>> Acesso em 10/08/2021. p. 21.

> Desconfiança da população em relação aos membros do poder judiciário; e

> Autoritarismo dentro e fora do Judiciário, abuso de poder.

Em relação ao Aumento da demanda/morosidade:

> Aumento da demanda processual;

> Morosidade processual;

> Demora da prestação jurisdicional que acarreta sentimento de impunidade na sociedade;

> Crescente demandas judiciais sem a estrutura necessária para sua resolução eficiente;

> Políticas públicas defasadas resultando em maior litigiosidade; e

> Estrutura organizacional que não atende às demandas.

Falcão³⁰ contextualiza que a crise enfrentada pelo Poder Judiciário pode ser entendida como sistêmica, e os sintomas mais evidentes são a ineficiência e a lentidão. Sistêmica porque, basicamente, trata-se da defasagem entre a quantidade de conflitos sociais que, transformados em ações judiciais, chegam ao Poder Judiciário e a oferta de decisões, através de sentenças e acórdãos, que buscam equacionar os conflitos. A fim de equacionar o problema, o autor sugere:

Em linguagem sistêmica: os conflitos sociais que chegam em juízo compõem o *input* do sistema. Essa “demanda” ingressa no sistema e começa a ser processada nas múltiplas instâncias e justiças do Poder Judiciário. O resultado desse processo é a prestação jurisdicional para cada caso concreto, entregue aos usuários do serviço – autor e réu – através das decisões judiciais, sentenças e acórdãos, que são o *output* do sistema.

³⁰ FALCÃO, Joaquim. Estratégias para reforma do Judiciário. **Reforma do Judiciário**. RENAUT, Sergio R. T.; BOTTINI, Pierpaolo (org.). São Paulo: Saraiva, 2005. pg. 03-04.

Se assim é, fica claro que não existe apenas uma única maneira de diminuir a defasagem entre demanda e oferta. Existem três. (a) Pode-se acelerar a produção de sentenças. (b) Pode-se reduzir o número de demandas que chegam ao Judiciário.² (c) Pode-se ainda combinar essas duas estratégias e promover simultaneamente a redução do *input* e o aumento do *output* do sistema.

A busca pela redução de demandas que chegam ao judiciário é a forma mais econômica e, possivelmente, a mais eficaz de descongestioná-lo. De modo contrário, “as propostas atuais se concentram apenas no *output* do sistema: aumentar o número de sentenças”³¹. Aliás, a busca pela solução imediata do problema de enfrentamento ao elevado índice de ações judiciais não resolverá o problema em definitivo, é possível que “quanto mais eficiente for o Judiciário, quanto mais mostrar à sociedade que é capaz de resolver seus conflitos, mais aumentará a demanda”³². Temos, assim, “Um paradoxo: a solução aumenta o problema!”.

Recentemente, a Lei nº 14.226, de 20 de outubro de 2021, determinou a criação do Tribunal Regional Federal da 6ª para atender a região de Minas Gerais, com sede Belo Horizonte. Confirma-se, vejamos, a ideia de aplicação dos recursos financeiros no *output* do sistema.

Além da cultura judiciarista e a morosa resposta, os custos despendidos com o sistema Judiciário não se justificam, ao passo que, em não raros casos, o valor da causa é inferior aos custos de mobilizar-se à máquina judicial. Portanto, sob o viés econômico, os recursos seriam melhor aplicados se utilizados para evitar à judicialização e não, apenas, dar uma resposta a ela.

Demarchi³³ ao descrever sobre a crise no judiciário, salienta que o excesso de tempo para se obter uma decisão transitada em julgado não é o único

³¹ FALCÃO, Joaquim. **Estratégias para reforma do Judiciário**. Reforma do Judiciário. RENAUT, Sergio R. T.; BOTTINI, Pierpaolo (org.). São Paulo: Saraiva, 2005. pg. 04.

³² FALCÃO, Joaquim. **Estratégias para reforma do Judiciário**. Reforma do Judiciário. RENAUT, Sergio R. T.; BOTTINI, Pierpaolo (org.). São Paulo: Saraiva, 2005. pg. 05.

³³ SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. **Acesso à justiça o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 77.

ponto negativo do sistema ordinário de solução de conflitos, mas do ponto de vista financeiro, a tutela jurisdicional Estatal também é inviável porquanto necessário a mão-de-obra de inúmeras pessoas.

No ano de 2021, as despesas totais do Poder Judiciário chegaram a R\$ 103,9 bilhões de reais, valor inferior, inclusive, em relação aos gastos de 2020, representando uma diminuição de 5,6%. As despesas com pessoal são responsáveis por 92% da despesa total e compreendem, além da remuneração com magistrados(as), servidores(as), inativos(as), terceirizados(as) e estagiários(as), todos os demais auxílios e assistências devidos, tais como auxílio-alimentação, diárias, passagens. Os cofres públicos receberam durante o ano de 2021, em decorrência da atividade jurisdicional, R\$ 73,42 bilhões, um retorno da ordem de 71% das despesas efetuadas. Esse foi um dos maiores montantes auferidos na série histórica, apenas superado pelo montante de 76% em 2019. Apenas em 2009 e nos últimos quatro anos (2018-2021) é que a arrecadação superou o patamar de 60%³⁴.

Silveira³⁵, ao descrever sobre os elevados custos de um processo judicial aos cofres públicos brasileiro, salienta que

Na linha da eficiência do Poder Judiciário e da razoabilidade do acesso à justiça, apontamos para a lógica da conclusão de Zuckerman ao considerar absurdo dizer que temos o direito ao melhor procedimento legal, quando não podemos estabelecer a mesma reivindicação para o melhor serviço de saúde ou para o melhor sistema de transportes. Da mesma forma e igualmente despropositado sugerir que o sistema não precisa esforçar-se para alcançar as exigências da justiça com custos razoáveis. Temos sim o direito de esperar um modelo que albergue um procedimento que se esforça continuamente para fornecer uma medida razoável de proteção dos direitos, com os recursos que nossa realidade socioeconômica permite despender com a administração de justiça.

³⁴ Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 10/09/2022. p. 80.

³⁵ SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. **Acesso à justiça o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 77.

Uma avaliação equilibrada acerca da importância de cada um dos serviços públicos é fundamental.

A conclusão é a de que o Judiciário e seu entorno não podem ignorar a realidade econômico-financeira do País e não podemos pretender um orçamento para um Judiciário no nível da Alemanha, quando temos em alguns pontos serviços comparados aos países mais pobres da África.

No tocante à judicialização em matéria previdenciária, no próximo tópico analisar-se-á os custos ao erário das ações propostas em face do INSS-Instituto Nacional do Seguro Social, maior demandado na Justiça Federal.

1.3 ANÁLISE ECONÔMICA DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A análise econômica deve ser considerada em todas as searas sociais e do Direito como forma de garantir não só a melhor aplicação do dinheiro, mas também, ponderar os efeitos e riscos sociais de determinadas condutas. Aliás, a análise econômica não se ocupa apenas com o dinheiro, de modo que Posner³⁶, bem retrata:

Esta discusión del costo podría ayudar a despejar una de las falacias más tenaces a cerca de la economía: que se ocupa del dinero. Por el contrario, la economía se ocupa del uso de los recursos, siendo el dinero solo un derecho sobre los recursos.

A partir de uma análise sobre os dizeres de Posner, pode-se concluir que a análise econômica se ocupa de desenvolver projetos mais eficazes, com melhor aplicabilidade dos recursos e menor custo. Considerando a ideia ao tema sob análise, busca-se a proporcionalidade na resolução de conflitos, redução de custos e desincentivo à judicialização desnecessária. A análise econômica supera a expectativa de redução de custos, de modo a buscar soluções para o melhor convívio e bem-estar social.

³⁶ POSNER, Richard. **El Análisis Económico del Derecho**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 29-30.

O Estado deve proporcionar uma resposta eficaz e proporcional as demandas, a fim de que o dinheiro gasto não se torne apenas custos. Aliás, o Poder Público, na administração pública direta ou indireta, como bem pontua Arenhart e Neto³⁷, é responsável pela maioria dos casos que tramitam no STF. Ou seja, o próprio Estado é grande responsável pelo excesso de litigância porquanto seus casos possuem altas taxas de recorribilidade. Isso decorre do fato de usufruir de procuradores e não precisar recolher grande parte das despesas processuais, assim, a decisão microeconômica de litigar não se dá do mesmo modo como ocorre com as pessoas de direito privado. “A decisão se dá em outros parâmetros e, por tal razão, o índice de litigância do Poder Público é muito superior a de qualquer outro indivíduo ou grupo de indivíduos”³⁸.

De acordo com os dados do CNJ³⁹ de 2022, a ordem dos assuntos mais demandados na Justiça Federal, no ano de 2021, ficou assim estabelecida:

Quadro 1: Ordem de assuntos demandados na Justiça Federal em 2021

1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie/Auxílio-Doença Previdenciário
2. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Invalidez
4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie
5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie

Fonte: Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**⁴⁰.

³⁷ ARENHART, Fernando Santos; NETO, Giacomo Balbinotto. **A Análise Econômica da Litigância:** Teoria e Evidências. *UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics*, 2012. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/94h4b44p#author>>. Acesso em 02/10/2021. p.17

³⁸ ARENHART, Fernando Santos; NETO, Giacomo Balbinotto. **A Análise Econômica da Litigância:** Teoria e Evidências. *UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics*, 2012. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/94h4b44p#author>>. Acesso em 02/10/2021. p.17

³⁹ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 28/09/2022. p. 277.

⁴⁰ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 28/09/2022. p. 277.

O INSS ao longo do tempo tem aumentado o número de judicialização em razão dos indeferimentos administrativos de benefícios, e é um velho conhecido no topo do *ranking* de judicialização. De acordo com dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), no período compreendido entre 2015 e 2019, houve “crescimento de 140% do número de ações referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais, muito maior que o aumento da quantidade de processos administrativos no INSS”⁴¹.

Savaris⁴² destaca três fatores para a multiplicação das lides em matéria previdenciária: a má qualidade dos serviços prestados pelo INSS, a utilização de ferramentas artesanais para julgamentos de massa e o hiato entre a postura administrativa e o direito aplicado. Savaris⁴³ destaca, também, como ponto crítico para a ineficiência dos serviços públicos previdenciários a insuficiência de recursos pessoais e materiais, decorrente da falta de estrutura administrativa e de um corpo funcional qualificado para atender à demanda social.

O número de ingresso de ações judiciais tem se elevado consideravelmente nos últimos anos. “Estima-se que, diariamente, são ajuizadas, em média, 7 mil novas demandas previdenciárias na Justiça”⁴⁴, onde os administrados buscam reverter às decisões do INSS no indeferimento de concessão ou revisão de benefícios.

Há uma demora exacerbada do INSS para uma resposta de requerimentos de benefícios previdenciários, que aliás possui uma fila recorde de espera de análise em 2,85 milhões, “equivalente à população de Salvador”⁴⁵.

⁴¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça**, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>>. Acesso em 11/10/2021.

⁴² SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 107-115.

⁴³ SAVARIS, José Antônio. **Silêncio administrativo e proteção judicial no Direito Previdenciário**. Alteridade, 2020. Disponível em <<https://www.alteridade.com.br>>. Acesso em 06/02/2021.

⁴⁴ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1ª ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021. p. 294.

⁴⁵ DOCA, Geraldo. INSS tem fila recorde, com 2,85 milhões à espera de benefício, equivalente a população de Salvador. [S.l.]: **Época**, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/epoca/inss-tem-fila-recorde-com-285-milhoes-espera-de-beneficio-equivalente-populacao-de-salvador-25449108>. Acesso em: 11 out. 2021.

Conforme destaca Vaz⁴⁶, os números foram impulsionados pela reforma previdenciária de 2019, que desencadeou uma verdadeira corrida para o requerimento de novos benefícios e, agravado, com a pandemia da Covid-19, decorrente do fechamento temporário das agências do INSS. A falta de servidores, também, é um agravante ao retardamento na resposta aos requerimentos.

A via reflexa ao retardamento na análise de benefícios é a judicialização, de modo que muitos benefícios são levados ao judiciário sem uma resposta proferida pelo INSS. Ou ainda, impetra-se mandados de segurança a fim de que se obtenha uma resposta em prazo razoável. Ainda que a judicialização, no caso concreto, não seja a melhor solução prevista pelo Requerente, por vezes, torna-se meio para uma resposta administrativa.

Em relação às decisões judiciais “mais da metade, exatamente 51% das ações são julgadas procedentes em primeiro grau, o que indica que a judicialização, além de se justificar, ainda representa um bom negócio”⁴⁷.

Vejamos o índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por assunto, de 2014 a 2017⁴⁸:

Quadro 2: Índice de provimento na 1ª Instância da Justiça Federal por assunto

Espécie	Total de decisões	Decisões favoráveis	% de decisões favoráveis
Auxílio-doença	1.160.915	529.684	46%
Aposentadoria por idade	468.935	271.702	58%
Benefício assistencial (LOAS)	421.622	186.570	44%
Aposentadoria por invalidez	399.236	180.166	45%
Aposentadoria por tempo de contribuição	271.920	193.939	71%
Pensão por morte	231.785	133.643	58%
TOTAL	2.954.413	1.495.704	51%

⁴⁶ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1ª ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021. p. 294.

⁴⁷ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1ª ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021. p. 294.

⁴⁸ ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). **Judicialização contra o INSS**, 2019. p. 12. Disponível em: <http://ajufe.org.br/images/pdf/AJUFE__Arrazoado_Tcnico__Judicializacao_INSS_.pdf>. Acesso em 02/10/2021.

Fonte: Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE)⁴⁹.

O último levantamento realizado, em relação aos custos de um processo administrativo no INSS, foi no ano de 2016. O Tribunal de Contas da União- TCU estimou, em média, o valor de R\$ 894,00 (oitocentos e noventa e quatro reais) por processo de requerimento, ou revisão, analisado pelo INSS⁵⁰. Comparando com os custos do Poder Judiciário, portanto no mesmo ano, a média de um processo judicial, apenas em 1ª instância, custou R\$ 3.734,00 (três mil, setecentos e trinta e quatro reais)⁵¹.

Dos dados retromencionados, conclui-se que o custo de uma ação previdenciária é quatro vezes superior a uma análise de requerimento de benefício no INSS. Deste modo, não seria menos custoso aumentar o investimento na prestação do serviço público eficiente? Desincentivar a judicialização mediante a entrega de um serviço público qualificado?

Em que pese a análise econômica não se destinar a justa aplicação dos recursos financeiros, se é boa ou má ou eticamente desejável, faz-se imperioso tecer quanto a necessidade de transferência de recursos financeiros a própria administração pública a fim de se reduzir a causa e os custos da judicialização previdenciária.

Regras de governabilidade eficientes são atributos necessários à Administração Pública. A gestão sustentável, transparente, célere, econômica dos

⁴⁹ ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). **Judicialização contra o INSS**, 2019. p. 12. Disponível em: <http://ajupe.org.br/images/pdf/AJUFE__Arrazoadado_Tcnico__Judicializacao_INSS_.pdf>. Acesso em 02/10/2021.

⁵⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO- TC 022.354/2017-4. Advocacia-Geral da União; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério do Desenvolvimento Social. **Levantamento na Judicialização Previdenciária junto ao INSS**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 08/10/2021.

⁵¹ O levantamento mais recente em relação aos custos de um processo administrativo no INSS condiz a análise levantada no ano de 2016. Portanto, para a análise comparativa em relação aos custos do judiciário foi averiguado o mesmo ano. Dados disponíveis no TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO- TC 022.354/2017-4. Advocacia-Geral da União; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério do Desenvolvimento Social. **Levantamento na Judicialização Previdenciária junto ao INSS**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 08/10/2021.

atos da Administração Pública se mostrou mais que necessária, imprescindível, como pressuposto fundamental da correta e adequada aplicação dos recursos orçamentários do Estado, o dinheiro público⁵².

No Brasil os custos de uma ação judicial destoam da real necessidade de aplicação de recursos orçamentários na Administração Pública, que carece de pessoal, orçamento, tecnologia e boa gestão.

Aliás, o Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS, Tribunal Administrativo com competência para julgar os recursos interpostos em face das decisões do INSS “é a solução mais próxima, mais econômica e, talvez, a mais eficaz para a moderação das demandas judiciais”⁵³.

O órgão, hordienamente, está vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência e não se confunde com a estrutura do INSS, apesar de estar sediado, fisicamente, nas edificações da Autarquia Federal.

De acordo com a Nota Informativa nº 01/2020⁵⁴, do Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS, o custo médio de um recurso administrativo previdenciário condiz a R\$ 140,83, se tornando demasiadamente inferior ao custo de uma ação judicial. Ou seja, o valor de uma demanda judicial, que produz efeito análogo entre INSS e administrado na resolução dos conflitos previdenciários, é 26 (vinte e seis) vezes superior ao custo de um recurso administrativo.

Os baixos custos se justificam porquanto a estrutura física do Tribunal Administrativo é, em sua maioria, localizada nas edificações do próprio INSS; os Conselheiros que julgam os recursos administrativos, representantes classistas das

⁵² SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antudes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 01.

⁵³ ORTIZ, Bruna Correia. Boa Governança: a racionalização dos gastos públicos proveniente da desjudicialização previdenciária. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; PIFFER, Carla; DANIELI, Adilor (org.). **Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental**. Itajaí: Ed. da Univali, 2021, p. 137.

⁵⁴ CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL- CRPS. **Nota Informativa nº 01/2020, de 28 de maio de 2020**. Dispõe do custo médio do processo administrativo no CRPS.

empresas e dos empregados, são remunerados via Jeton, por produtividade, ou seja, a gratificação condiz, restritamente, aos processos analisados, relatados e levados a julgamento.

De acordo com informações da Nota Informativa nº 01/2020, contudo, no período compreendido de janeiro de 2019 a abril de 2020, a média de processos julgados condiz a 34.832 (trinta e quatro mil, oitocentos e trinta e dois), número ínfimo se compararmos àqueles judicializados.

Faz-se necessário, portanto, ampliar-se os investimentos no Tribunal Administrativo na contratação de pessoal, nomeação de conselheiros e em tecnologia, que aliás, não há disponível sequer a consulta à jurisprudência administrativa dos acórdãos proferidos. A inexistência da pesquisa jurisprudencial, ao teor dos decisórios de Juntas e Câmaras de Julgamento, afasta a atuação de advogados e segurados da via administrativa.

A propósito, não seria demais imaginarmos, sob o viés da análise econômica, que se houvesse uma transação entre o Poder Judiciário e a Administração Pública, no fornecimento de recursos, ambas as partes seriam beneficiadas por uma transação superior. Para Pareto⁵⁵, uma transação superior é aquela que majora a situação de uma pessoa pelo menos, e não piora a situação de ninguém.

Se o custo médio de um processo judicial equivale a R\$ 3.734,00, e o custo médio de um recurso administrativo condiz a R\$ 140,83, havendo uma barganha entre o Poder Judiciário e a Administração Pública em valor médio, ambas as partes se beneficiaram economicamente. A partir da ideia de Coase⁵⁶, pode-se afirmar que “trata-se, na verdade, de uma questão de sopesamento entre

⁵⁵ “Segundo o célebre economista-sociólogo Vilfredo Pareto (1848-1923), o critério que leva seu nome é empregado para avaliar se uma economia é melhorada após uma troca. Para evitar uma avaliação na qual as perdas de uns são pesadas contra os ganhos de outro (o que implica em uma comparação interpessoal de utilidade e, eventualmente, um paternalismo da parte quem julga), diz-se que há um ganho se cada pessoa, após a troca se encontrar, segundo seus próprios valores, na mesma ou em situação melhor” in: MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Etéphane. **Análise econômica do Direito**. Tradução Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 88.

⁵⁶ COASE, Ronald H. **The Problem of Social Cost**. Chicago: Law and Economic, 1. 1961, p. 22.

os ganhos que adviriam com a eliminação dos efeitos prejudiciais e os ganhos que seriam experimentados com a continuação dessas atividades”.

No próximo tópico, abordar-se-á o atual contexto na iniciativa política de desjudicialização, bem como, a necessidade de programas efetivos.

1.4 A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

A partir da emenda constitucional n. 19/98, que introduziu a eficiência no conjunto de princípios que norteiam a Administração Pública no texto constitucional, art. 37, trouxe, por via reflexa, regras de governança administrativa do setor privado para a esfera pública, com a finalidade de aumentar a qualidade do serviço público prestado com a menor onerosidade possível⁵⁷. Conforme descrevem Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Eduardo Teixeira de Souza⁵⁸:

Trata-se de boas práticas e do desenvolvimento de ações que possibilitem resultados de qualidade e que atendam as finalidades do interesse público. No setor privado as organizações seguem diretrizes específicas de um sistema de governança corporativa com o objetivo de mitigar os riscos da organização.

Dessa forma, as instituições estabelecem mecanismos que lhes permitam o monitoramento e direção de forma estimulada, revestindo todos os atores nos resultados obtidos e os relacionando com a própria administração, pública ou privada. Fixando uma simbiose entre Estado (gestão pública) e o cidadão.

O direito fundamental à boa administração, alicerçado no princípio da eficiência, exige da Administração Pública Federal resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros⁵⁹. Assim, não há como se admitir que o Poder Judiciário tenha que

⁵⁷ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 02.

⁵⁸ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 07.

⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 94.

intervir, tão drasticamente, no Poder Executivo a fim de que se cumpra com os princípios da eficiência e do interesse público, atribuídos à Administração Pública em geral.

Aliás, Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Eduardo Teixeira de Souza⁶⁰ ao se referirem sobre a eficiência na prestação do serviço público descrevem que “a racionalização se complementa pela economicidade, a qual decorre do melhor resultado produtivo com o menor custo possível despendido com os meios empregados”, complementa, que “o maior rendimento dos meios promoverá uma consequente dilação produtiva”.

Os autores bem descrevem que a ausência de regras de governança corporativa no setor público causa limitações pela ausência de transparência e critérios objetivos, de medidas de controle e emprego eficiente e sustentável dos recursos orçamentários que abastecem o Estado.

No mesmo sentido, Gasparini⁶¹ bem fundamenta ao tecer que:

[...] o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo o princípio da legalidade. Pela EC nº 19/98, que o acrescentou ao rol dos consignados no art. 37, esse princípio ganhou status constitucional. [...] As atribuições devem ser executas com perfeição, valendo-se das regras técnica e conhecimentos necessários a tornar a execução a melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados. Ademais, a realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos, tão necessários na época atual. Por fim, ditas competências devem ser praticadas com rendimento, isto é, com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade. Resultados positivos não significam lucros, embora, alguns casos possam existir. Deve-se com esse desempenho, rápido e perfeito, atingir um maior número de beneficiários. Procura-se maximizar os resultados em toda e

⁶⁰ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 05.

⁶¹ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 21.

qualquer intervenção de alçada da Administração Pública. Qualquer ação ou decisão deve ter essa preocupação, evitando-se as que não têm ou não atentam a este princípio.

Assim, mediante a introdução do princípio da eficiência no texto constitucional cabe a Administração Pública efetivar uma gestão pública eficiente, o que falta concretizar-se conforme os dados estatísticos levantados. A partir dos dados demonstrados nos tópicos anteriores a conclusão é que se necessita, com a devida urgência, de meios alternativos de resolução de conflitos que possam garantir o acesso à Justiça, de modo que a desjudicialização se impõe.

O acesso à Justiça deve ser entendido como o acesso ao direito, que não se confunde com o acesso ao judiciário, de modo que o Poder Judiciário não é o único solucionador de conflitos. Através de meios alternativos há, também, efetivação de direitos e o alcance da justiça social. Acerca disso, Cappelletti e Garth⁶² fazem importantes constatações:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva.

Diante da ineficiência na prestação de serviços a judicialização, conforme o senso comum, mostra-se como meio palpável a fim de se resguardar direitos e garantias fundamentais. Vaz⁶³ bem sustenta ao tecer que:

O maior remédio para controlar a judicialização é o incremento das concessões na via administrativa. O aumento da judicialização é diretamente proporcional às negativas e à retratação das instâncias administrativas concessoras, sabidamente comprometidas com as orientações institucionais de negar direitos.

⁶² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988. p. 12.

⁶³ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1ª ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021. p. 304.

Faz-se por necessário fixar regras de governança e boa gestão no setor público, de modo a viabilizar recursos orçamentários necessários à realização de novos concursos públicos no INSS, que carece de pessoal, e implementar medidas que garantam a qualificação do atendimento e análise qualificada dos processos administrativos. A desjudicialização dar-se-á a partir da prestação de serviços de forma eficaz pela Administração Pública, que atenda as finalidades do interesse público e o bem-estar social, bem como, com o incentivo à utilização do Tribunal Administrativo para dirimir os litígios. “Ademais, o Judiciário já não opera isoladamente, preso no reino do direito, mas cada vez mais necessita da assistência ou do conhecimento especializado, extrajurídico” ⁶⁴.

O custo de um recurso administrativo é baixíssimo comparado a ação judicial, como já verificamos. Inobstante, faz-se imperioso o fortalecimento do Tribunal Administrativo que possui a capacidade anual de dirimir, no máximo, 645 mil processos⁶⁵, número ínfimo àqueles judicializados. Há em estoque 1,1 milhões⁶⁶ de recursos, que aguardam a solução pela via administrativa.

Jucá et. alli⁶⁷ salientam que o direito fundamental a uma eficiente administração pública deve ser concretizado, de modo que transcenda a mera busca de preceito programático a ser atingindo sabe-se lá quanto. Descrevem que a prestação de serviços ou bens públicos de forma deficiente ou a sua não disponibilidade concretiza a ausência do Estado, demonstra o não reconhecimento dos direitos fundamentais e, portanto, viola os preceitos constitucionais resguardados pela constituição cidadã.

⁶⁴ JACOBSEN, Gilson. **Juizados Especiais Federais**: quando só o direito não basta para um efetivo acesso à justiça. 289 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2014. p. 39.

⁶⁵ Evento discute desjudicialização da Previdência. **Tribunal Regional Federal da 4a Região**, 2020. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em 06/02/2021.

⁶⁶ BRANCO, Ana Paula. Fila do INSS tem mais de 1,1 milhão de processos em fase de recurso. [S.l.]: **Folha de São Paulo**, 2021. Acesso em 06/02/2021.

⁶⁷ JUCÁ, Francisco Pedro; MONTESCHIO, Horário; MONTESCHIO, Valéria Juliana Tortato. Administração pública eficiente e a necessidade da garantia de assegurar os direitos fundamentais efetivamente aos brasileiros. **Anais do V Congresso Luso-Brasileiro de Direitos Humanos na Sociedade da Informação**, v. 03, n. 26, 2018. p. 266.

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Eduardo Teixeira de Souza⁶⁸ bem destacam que

[...] a Eficiência foi concebida no rol principiológico da regra matriz que orienta a Administração Pública, exigindo, sobretudo, a esmerada adequação dos atos administrativos a particularidade da situação que o reveste. Em outras palavras, por Princípio, tem-se a origem, portanto, trata-se de enunciado balizador que estabelece a qualidade dos serviços prestados pelos agentes da administração estatal, orientando ações discricionárias ou não, com a menor onerosidade e maior efetividade.

O gestor público tem por dever absoluto de agir sob a premissa dos melhores e mais bem aferíveis resultados proporcionalmente esperados pelo cidadão. E, a despeito de submeter-se ao controle do Poder Judiciário, nos termos da ampla legalidade, as ações dimensionadas por este princípio conferem economia, transparência e qualidade nos resultados disponibilizados com a prestação do serviço das Políticas Públicas.

O Princípio da Eficiência é justificado então, pela racional e justa entrega de serviços prestados pelo Estado ao Cidadão.

O que se verifica é que a administração pública tem sido requisitada a readequar o seu modelo de gestão, a fim de buscar resultados e melhor desempenho.

Contudo, não se pode furtar a informação de que, ainda que timidamente, há comoção na tentativa de solucionar a elevada judicialização previdenciária. Em 2019, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, o Ministério da Economia, a Advocacia-Geral da União, a Defensoria Pública da União, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e o Instituto Nacional do Seguro Social firmaram a estratégia nacional integrada para desjudicialização da previdência social, com o objetivo de criar diálogo interinstitucional permanente, com vistas a identificação das causas de

⁶⁸ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 03-04.

litigiosidade, prevenção e resolução consensual das controvérsias. No ato, criou-se um comitê que deliberará acerca das propostas por meio de Resolução, por consenso.

Em que pese a boa iniciativa, o índice de judicialização tem crescido sobremaneira em matéria previdenciária, de modo que “em 2004, para cada 50 benefícios concedidos, apenas um era liberado judicialmente” para o ano de “2020 (acumulado de janeiro a outubro), para cada oito concedidos, um era por decisão judicial”. Como conclui a matéria do Valor Econômico o que se verifica é que “a quantidade de benefícios do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) concedidos judicialmente apresentou expressivo aumento”⁶⁹.

Em contrapartida, na tentativa de obstruir à crescente judicialização, tramita no Congresso Nacional, em regime de prioridade, o Projeto de Lei 6.160/2019 que limita o acesso à gratuidade da justiça. A justiça gratuita poderá ser destinada, apenas, a pessoa pertencente à família de baixa renda, assim entendida: art. 2º “I - aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou II - aquela com renda familiar mensal de até três salários mínimos”.

O Direito à gratuidade da justiça está previsto no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, que assegura: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. As despesas processuais limitam, de encontro ao que estabelece a Constituição da República, o amplo acesso ao Poder Judiciário.

As finalidades básicas do acesso à Justiça, como descrevem Cappelletti e Garth⁷⁰, são proporcionar as pessoas a possibilidade de reivindicar os seus direitos, que deve ser acessível a todos, e produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. O acesso à justiça é “requisito fundamental — o

⁶⁹ SIMÃO, Edna. Cresce a concessão de benefício do INSS por via judicial, aponta Fipe. Brasília: **Valor Econômico**, 2021. Disponível em <www.valor.globo.com>. Acesso em 23/02/2021.

⁷⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 03.

mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”⁷¹.

A fim de solucionar o problema da crescente judicialização, verificamos na proposta a limitação ao acesso à justiça⁷²:

Ataca-se, ao invés da origem do problema, o instituto em si, que desempenha papel fundamental na ampliação das vias de acesso à Justiça. Mata-se o mensageiro porque a mensagem não nos interessa.

A relevância consiste na busca de soluções para a resolução dos conflitos previdenciários administrativamente, mas sem ferir o livre acesso ao judiciário, a fim de atender-se o interesse público na concessão de benefícios, a eficiência atribuída à Administração Pública, primando pela celeridade e a economicidade.

Pode-se concluir que há necessidade de se dirimir com a cultura judiciarista, a partir da confiabilidade provocada aos administrados perante a Administração Pública, mediante o cumprimento do princípio da eficiência. Faz-se por necessário à implementação de Políticas Públicas, eficazes, de desjudicialização, com o propósito de investir-se no processo administrativo previdenciário para obter capacidade de resolução dos litígios.

⁷¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1988, p. 05.

⁷² VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1ª ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021. p. 312.

Capítulo 2

O PAPEL DO CRPS – CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA MODERAÇÃO DE DEMANDAS JUDICIAIS

2.1 DESAFIOS A SEREM SUPERADOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO

Como analisamos no capítulo anterior, diante da ineficiência na prestação de serviços por parte do INSS a judicialização, conforme o senso comum, mostra-se como meio palpável a fim de se resguardar direitos e garantias fundamentais. Isso decorre de inúmeros percalços presentes na Administração Pública.

O fato de o INSS não dar aplicabilidade ao devido processo legal, nos termos do art. 5º, LIV da CF/88 que se aplica, também, ao âmbito processual administrativo, sem dúvida contribui na ineficiente prestação de serviços.

Há autores que sustentam que na via administrativa há um amontoado de procedimentos ordenados, diferentemente do processo, que teria um formato rígido a fim de dar solução a um litígio. No caso de Portugal que adota a jurisdição dupla, utiliza-se a denominação procedimento para determinar a processualidade administrativa, reservando o termo processo administrativo para o contencioso administrativo⁷³.

No Brasil, que possui jurisdição una, o termo processo era associado apenas a função jurisdicional, razão pela qual até um tempo não se falava em processo no âmbito administrativo. Contudo, a partir da década de 50, processualistas e administrativistas foram convergindo para a ideia de processo ligado ao exercício do poder estatal. Nesta concepção, processo expressa o

⁷³ MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 31.

aspecto dinâmico de um fenômeno que vai se concretizando em muitos pontos no tempo, refletindo a passagem do poder em seus atos ou decisões. Assim, processo existiria tanto no exercício da função jurisdicional como também na função legislativa e na função executiva⁷⁴.

Neste relato de pesquisa adota-se o termo processo administrativo quando de requerimentos de benefícios ou serviços, pois como destaca Savaris⁷⁵ é necessário assegurar a ampla e ativa participação do administrado desde quando formalizado o requerimento perante o INSS. Por consequência, reconhece-se o direito ao devido processo legal e as decorrentes garantias constitucionais, como o direito constitucional de petição (CF/88, art. 5º, XXXIV, “a”), o contraditório e a ampla defesa (CF 88, art. 5º, LV), do qual decorre o princípio da ampla produção probatória; o princípio da publicidade dos atos processuais administrativos (CF/88, art. 37) e o princípio da motivação das decisões (CF/88, art. 93, IX).

Há uma sequência de atos a serem praticados pelo INSS com conteúdo próprio de processo: dever de receber o requerimento de serviço ou benefício e informar de eventuais necessidades de apresentação de documentos complementares⁷⁶; decidir, em matérias de sua competência, de forma motivada, clara e congruente⁷⁷; receber e dar encaminhamento ao recurso administrativo,

⁷⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p 160.

⁷⁵ SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. atual. Ampl. – Curitiba: Alteridade, 2021. p. 222.

⁷⁶ O art. 5º, da Lei 9.784/99, parágrafo único, prevê: “É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas” *in*: BRASIL. Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.. **Lei Nº 9.784 , de 29 de Janeiro de 1999**.. Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁷⁷ Nesse sentido, o art. 50 da Lei 9.784/99, estabelece: “Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; [...] § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados” *in*: BRASIL. Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.. **Lei Nº 9.784 , de 29 de Janeiro de 1999**.. Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

salvo em possível reforma total da decisão proferida à favor do administrado⁷⁸; revisar as próprias decisões a pedido⁷⁹, ou de ofício quando eivadas de vício de legalidade⁸⁰.

Em sentido contrário, o que se tem presenciado é a falta de instrumentalização processual por parte do INSS, que deve formalizar os autos com base em buscas informatizadas nas bases governamentais, além de emitir carta de exigências sempre que houver a necessidade de complementação comprobatória. A própria Instrução Normativa do INSS, IN 128/2022, no art. 566, destaca a obrigatoriedade do servidor elencar providências e documentos necessários quando constatada a ausência para o reconhecimento do direito, mas isso é uma raridade.

Como bem destaca Savaris⁸¹, a Administração Previdenciária adota um caminho paralelo àquele do devido processo legal, da legalidade e da moralidade administrativas. Isso se observa, nos seguintes exemplos:

- i) Nas notórias recusas injustificadas de protocolo de requerimento administrativo, a despeito do direito constitucional de petição (CF, art. 5º XXXIV, “a”);

⁷⁸ O INSS não deve deixar de dar o encaminhamento ao recurso interposto pelo administrado ao CRPS, exceto se modificar totalmente a sua decisão a favor da parte. Nesse sentido, o art. 305, § 3º, do Decreto 3048/99, prevê: “O INSS, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e, quando for o caso, na hipótese prevista no inciso IV do caput, os entes federativos poderão reformar suas decisões e deixar de encaminhar, no caso de reforma favorável ao interessado, a contestação ou o recurso à instância competente ou de rever o ato para o não prosseguimento da contestação ou do recurso” *in* BRASIL. Decreto nº 3048, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999**. Brasília, 06 maio 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁷⁹ Nos termos do art. 103 da Lei 8.213/91 é de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão dos atos de concessão de benefício. Ressalta-se, que em decorrência da ADIN 6096 não se aplica à decadência para atos de indeferimento, cessação ou suspensão de benefício previdenciário, cabendo a parte a solicitação de revisão a qualquer tempo.

⁸⁰ O art. 53 da Lei 9.784/99 autoriza o INSS a anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, podendo revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Já o art. 11 da Lei 10.666/2003, estabelece quanto a manutenção de programa permanente de revisão.

⁸¹ SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. atual. Ampl. – Curitiba: Alteridade, 2021. p. 178.

ii) nos indeferimentos sumários e desmotivados, sem embargo da determinação constitucional de fundamentação das decisões (CF/88, art. 93, IX), norma esta reafirmada pelo art. 50 da Lei 9.784/99;

iii) quando não informa aos segurados e dependentes acerca de seus direitos – para a insuficiência senão inexistência do serviço social de esclarecimento “junto aos beneficiários (de) seus direitos sociais e os meios de exercê-los” e de estabelecimento conjunto do processo de solução de problemas que emergirem da relação dos beneficiários com a Previdência Social (Lei 8.213/91, art. 88);

iv) na ausência de um desenvolvimento válido do processo administrativo, seja em razão da não realização de justificação administrativa quando a entidade reputa insuficiente a prova documental oferecida pelo segurado (Lei 8.213/91. Art. 108), seja pela falta de espaço para este comprovar seu direito por meio de todas as provas admitidas em direito (Lei 9.784/99).

O processo administrativo previdenciário “consiste em uma conquista de cidadania traduzida em um direito fundamental”. “O processo é o direito fundamental de ter apreciado de modo devido o requerimento de proteção social (outro direito fundamental)”⁸². Portanto, há um dever da Administração Pública de bem conduzir o processo.

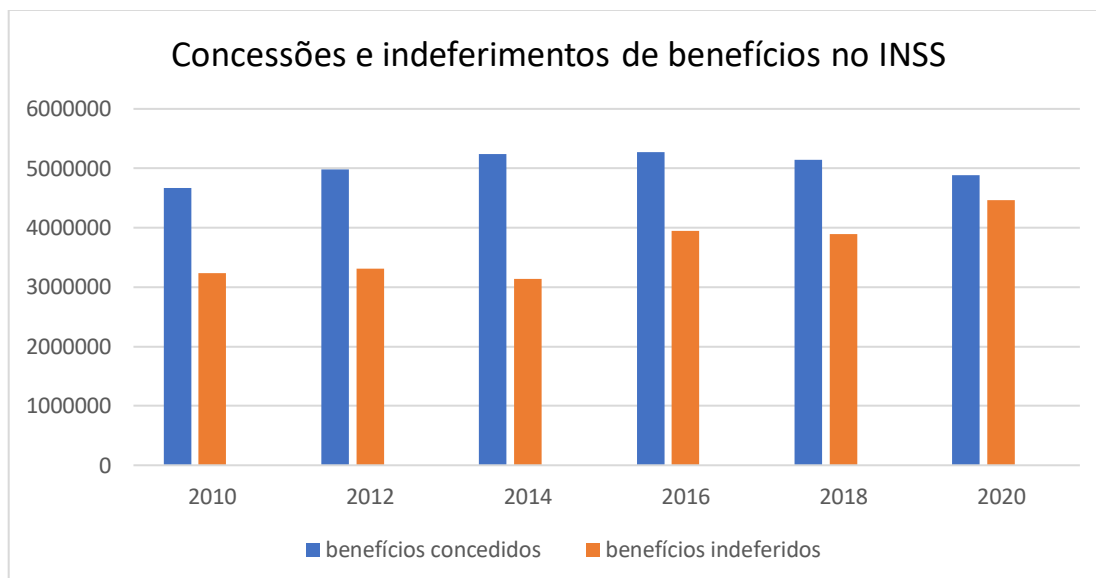
Inobstante, a situação agravou-se desde a implementação do processo eletrônico, Projeto INSS Digital, instituído pela Portaria nº 1.106 PRES/INSS, de 30 de junho de 2017. O que se presencia é o verdadeiro abandono processual em relação à forma. Temos na prática, o indeferimento automático de benefícios pelo sistema, que no cruzamento de dados não evidencia o direito à concessão de benefício e o indefere de plano, sem a devida análise por servidor e sem permitir e orientar-se o administrado acerca da juntada de documentos comprobatórios ao requerimento.

Por consequência o índice de indeferimento de benefícios pelo INSS tem aumentado ao longo do tempo o que, por via reflexa, contribui na crescente

⁸² SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. atual. Ampl. – Curitiba: Alteridade, 2021. p. 178.

judicialização. Vejamos o índice de concessões e indeferimentos de benefícios nos últimos anos⁸³:

Quadro 3: Índice de concessões e indeferimentos de benefícios nos últimos anos.



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados de CAVALINNI, Marta⁸⁴.

O problema levantado não condiz, especificamente, na quantidade de benefícios indeferidos, mas na ilegalidade de grande parte destes indeferimentos que, na inobservância ao devido processo legal, culminam na crescente judicialização e aumento dos encargos ao erário.

O índice de concessão de prestações previdenciárias tem se reduzido drasticamente, enquanto se aumenta de modo exponencial o número de cancelamentos administrativos por iniciativa do INSS em razão de revisões administrativas. O INSS transforma-se, em velocidade acelerada, em uma via de mão única, somente saem e não entram novos beneficiários⁸⁵. Conforme bem

⁸³ CAVALINNI, MARTA. INSS NEGOU MAIS DE 20 MILHÕES DE PEDIDOS DE AUXÍLIO-DOENÇA EM 11 ANOS. [S.L.]: G1 GLOBO, 2021. DISPONÍVEL EM: <HTTPS://G1.GLOBO.COM/>. ACESSO: 01/02/2022>.

⁸⁴ CAVALINNI, MARTA. INSS NEGOU MAIS DE 20 MILHÕES DE PEDIDOS DE AUXÍLIO-DOENÇA EM 11 ANOS. [S.L.]: G1 GLOBO, 2021. DISPONÍVEL EM: <HTTPS://G1.GLOBO.COM/>. ACESSO: 01/02/2022.

⁸⁵ VAZ, PAULO AFONSO. DIREITO HOJE | A JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS POR INCAPACIDADE: DA NEGATIVA ADMINISTRATIVA À RETRAÇÃO

assevera Vaz, são escandalosos os casos de negativas de benefícios sob o argumento de falta de provas dos requisitos previstos em lei, calcada em interpretação meramente literal das leis previdenciárias, desconsiderando-se princípios constitucionais e entendimentos consolidados nos tribunais. Essa tendência de indeferimento assume uma característica de quase “orientação institucional”.

As normas previdenciárias devem ser interpretadas de forma sistêmica e sob a lupa da Constituição Federal, que resguarda a Previdência Social como direito fundamental. A interpretação normativa deve ser teológica a fim de se verificar o fim social de sua criação, mas o que ocorre na prática, por parte do INSS, é uma interpretação além de restritiva, isolada e literal de dispositivos, o que também contribui na judicialização de requerimentos.

Outro ponto intrigante é que o servidor, indiretamente, é compelido a contribuir no indeferimento de benefícios na medida em que, se houver reiteradamente a concessão equivocada de benefícios, pode responder processo administrativo disciplinar, decorrente de investigação do MOB- Monitoramento de Benefícios, por força do art. 117, inciso IX, da Lei 8.112/90⁸⁶.

O servidor é acompanhado pela administração pública em relação aos benefícios concedidos em sua matrícula, mas não será fiscalizado diante de indeferimentos equivocados. Portanto, qual será a tendência pelos servidores?

Diante da elevada prática de atos de fraude e corrupção o administrado é quem tem por sucumbido o seu direito fundamental à Previdência Social. Segundo dados do TCU – Tribunal de Contas da União, apenas para o ano de 2018 há indícios de fraudes no tocante a R\$ 2,25 bilhões⁸⁷ em benefícios pagos.

JUDICIAL. [S.L.]: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, 2021. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.TRF4.JUS.BR](https://www.trf4.jus.br). ACESSO: 03/02/2022.

⁸⁶ O ART. 117, INCISO IX DA LEI 8.112/90, PROÍBE O SERVIDOR DE “VALER-SE DO CARGO PARA LOGRAR PROVEITO ESSOAL OU DE OUTREM, EM DETRIMENTO DA DIGNIDADE DA FUNÇÃO PÚBLICA”.

⁸⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília: Coordenação-Geral de Controle Externo

Em que pese não corresponder a investigação deste trabalho, vale frisar, que de acordo com projeção prevista pela Secretaria Especial de Previdência e de Trabalho⁸⁸, a partir da Lei nº 13.846/2019, conhecida como lei de combate às fraudes previdenciárias, que estabeleceu o programa especial para análise de benefícios com indícios de irregularidade, há perspectiva de uma economia de 280,5 bilhões nos próximos dez anos, decorrente de revisões procedidas nos atos de concessão ou manutenção de benefícios irregulares. Trata-se, portanto, de regulamentação na revisão de benefícios já concedidos.

Estes valores e projeções incluem todos os tipos de fraudes relacionados à Autarquia Federal e seus administrados. É comum, contudo, operações que afastam servidores do INSS diretamente envolvidos em esquemas deste tipo, de fraude e corrupção.

“O INSS tem empreendido diversas operações pente-fino em benefícios previdenciários, em geral, na busca de irregularidades que justifiquem o seu cancelamento ou revisão em prejuízo aos segurados”⁸⁹. Savaris e Santos bem esclarecem que os atos revisionais possuem certa aleatoriedade, e fazem alusão ao que a doutrina processual penal conhece como *fishing expedition* (pescaria probatória), assim entendida a “investigação especulativa indiscriminada, sem objetivo certo ou declarado que, de forma ampla e genérica, ‘lança’ suas redes com esperança de ‘pescar’ qualquer prova para subsidiar uma futura acusação” ou ainda “para tentar justificar uma investigação/ação já iniciada”.

Os autores criticam a falta de segurança jurídica, porquanto comumente já transcorrido o prazo decadencial atribuído ao INSS “a pretexto de proceder a uma ‘atualização de dados do benefício’ para demonstrar a

dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2ª Edição, 2018.

⁸⁸ SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. Nova Previdência terá impacto de R\$ 4,1 trilhões em 20 anos. [S.l.]: **Gov**, junho de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/noticias/previdencia/institucional/nova-previdencia-tera-impacto-de-r-41-trilhoes-em-20-anos>>. Acesso em: 20/01/2022.

⁸⁹ SAVARIS, José Antônio; SANTOS, Bruno Henrique Silva. A revisão de benefícios pelo INSS e a ‘fishing expedition previdenciária’. [S.l.]: **Conjur**, junho de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-21/opiniao-inss-fishing-expedition-previdenciaria>>. Acesso em 20/01/2021.

regularidade de sua manutenção”⁹⁰, a Autarquia vem exigindo a apresentação de documentos. É comum, no entanto, o administrado não possuir determinados documentos após transcorrido tanto tempo, o que culmina na cessação de benefícios e judicializações.

Atos de irregularidade, fraudes, corrupção, abalam a toda sociedade, sejam pelos valores locupletados do erário, ou pela legislação que, ao tentar punir eventuais infratores, acabam por prejudicar todos os seus administrados: ou na limitação de acesso a direitos ou na burocratização excessiva dos atos administrativos.

De acordo com a organização não-governamental Transparência Internacional⁹¹, movimento que lidera a luta contra a corrupção mundial, fundada em 1993, com sede em Berlim na Alemanha, o Brasil ocupa a 106^a colocação no ranking do IPC – Índice de Percepção de Corrupção de 2019, numa lista de 180 países. A ordem crescente é estabelecida a partir do país considerado com maior integridade, encontrando-se em primeiro lugar a Dinamarca, até a última posição, colocação atribuída à Somália. Ao Brasil aplicou-se a pontuação de 35 (trinta e cinco) pontos, empatado com Albânia, Argélia, Costa do Marfim, Egito e Macedônia, atribuindo-lhes a 106a colocação no ranking, como informado. Na América do Sul o Brasil possui melhor colocação, apenas, se comparado à Bolívia, Paraguai e Venezuela.

De acordo com o estudo, a corrupção se revela como um dos maiores obstáculos para o crescimento econômico do Brasil, que segue estagnado, com sua menor pontuação no IPC desde 2012. Faz-se imperioso institucionalizar uma nova cultura, a de não privatização do espaço público. Deixar de torná-lo de interesse próprio, para o uso e efetiva solidificação do interesse comum.

⁹⁰SAVARIS, José Antônio; SANTOS, Bruno Henrique Silva. A revisão de benefícios pelo INSS e a 'fishing expedition previdenciária'. [S.l.]: **Conjur**, junho de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-21/opiniao-inss-fishing-expedition-previdenciaria>>. Acesso em 20/01/2021.

⁹¹ Transparência Internacional Brasil. Índice de percepção da corrupção 2021. Disponível em <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em 14/01/2022.

Nussbaum⁹² deslinda que nos encontramos numa crise de graves proporções: uma crise mundial da educação. De modo que, obcecados pelo PNB os países logo produzirão gerações de máquinas lucrativas, em vez de produzirem cidadão íntegros. Vivemos a geração do lucro, e como destaca a autora:

[...] parece que estamos nos esquecendo da alma, do que significa para a mente abrir a alma e ligar a pessoa com o mundo de modo rico, sutil e complexo; do que significa aproximar-se de outra pessoa como uma alma, em vez de fazê-lo como um simples instrumento útil ou um obstáculo aos seus próprios projetos; do que significa conversar, como alguém que possui alma, com outra pessoa que consideramos igualmente profunda e complexa.

Além dos percalços provindos da cultura corruptiva, em que o servidor desconfia da integridade do administrado e a Administração Pública de seu servidor, gerando a limitação de acesso a direitos e burocratização excessiva dos atos administrativos, a métrica de pontuação aos servidores pelo trabalho desempenhado em nada contribui para almejada eficiência.

A Portaria nº 1286, de 05 de abril de 2021, do Ministério da Economia e do Instituto Nacional do Seguro Social- INSS estabelece diferentes pontuações aos servidores para aferição da produtividade na análise de processos e na execução de atividades, que repercute diretamente em sua remuneração. A título exemplificativo, vejamos:

Quadro 4: Pontuações para aferição da produtividade na análise de processos e na execução de atividades.

	Serviço	Pontuação ao concluir a tarefa	Pontuação ao Fazer Exigência
1	Aposentadoria da Pessoa com Deficiência	1,45	0,20
2	Aposentadoria por Idade Rural	1,05	0,20
3	Auxílio-Doença com Documento Médico	0,60	0,20
4	Emissão de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC	0,25	0,00

⁹² NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos:** por que a democracia precisa das humanidades. Tradução Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015. p. 04.

5	Pedido de prorrogação com documento médico	0,15	0,00
---	--	------	------

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da Portaria nº 1286, de 05 de abril de 2021.

A pontuação por conclusão da tarefa é considerada tanto para concessões de benefícios quanto indeferimentos, e a pontuação por exigência decorre da solicitação de documentos ou providências ao administrado a fim de comprovar o pretendido. Considerando, que a pontuação a ser atingida é de 90 (noventa) pontos mensais aos trabalhadores remotos, conforme a Portaria nº 422, de 31 de março de 2020, é de se concluir que não é praticável a orientação aos administrados mediante a solicitação de documentos por exigência, haja vista que para alguns serviços sequer há pontuação, a exemplo dos itens “4” e “5”. Portanto, em caso de dúvida, há uma forte contribuição para o indeferimento do benefício previdenciário pelo servidor.

Inúmeras são as adversidades a serem contornadas no âmbito do Processo Administrativo Previdenciário no INSS e estamos longe de exaurir a lista de desafios a serem superados.

Além disso, o fortalecimento do Tribunal Administrativo, Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS se impõe, a fim de limitar-se o ingresso de novas ações judiciais.

2.2 CONVERGÊNCIA ENTRE A DESJUDICIALIZAÇÃO E O PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO

Antes de adentrarmos, especificamente, no estudo do Tribunal Administrativo, importante destacarmos que há uma forte tendência à resolução dos conflitos de forma extrajudicial e administrativa. O acesso à justiça não se dá exclusivamente por meio do judiciário, de modo o contributo à desjudicialização não fere a o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

O art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”. O constituinte consagrou a Inafastabilidade da Jurisdição ao rol de Direitos

Fundamentais, possibilitando aos indivíduos o amplo acesso ao Poder Judiciário, isso sem a necessidade de esgotamento das instâncias administrativas. Contudo, a resolução das demandas de forma diversa ao Poder Judiciário não fere o princípio da separação dos poderes, tampouco o livre acesso à justiça.

Desde Aristóteles o tema poder é objeto de estudo, passando por John Locke, Rousseau e mais difundido por Montesquieu.

A teoria da separação dos poderes, conforme a conhecemos atualmente, foi estruturada por Montesquieu na obra *Espírito das Leis*, cujo estudo central é a liberdade, seus conceitos, e como efetivá-las aos cidadãos de cada Estado. Para o filósofo, o pleno exercício da liberdade era a essência da democracia, mas não poderia ser ilimitada. A lei possui o importante papel de limitar à liberdade, a fim de que se restrinja até onde a lei a permita, é o “poder atribuindo limite ao próprio poder”. O autor identifica as funções clássicas para o exercício do poder de um Estado: legislativo, executivo e judiciário⁹³.

O princípio da separação dos poderes se materializa nas constituições das ex-colônias inglesas da América e se concretiza na constituição dos Estados Unidos de 1787. Atingiu o seu ápice na Revolução Francesa, que teve por objetivo restringir o poder do Estado e buscar a garantia das liberdades individuais.

A tripartição dos poderes é o método pelo qual o poder deve ser contido pelo próprio poder, ou seja, um sistema de freios e contrapesos criado pelos americanos e, atualmente, presente em praticamente todos os modelos constitucionais democráticos. Pode ser visto, também, como garantia pela qual o povo, quando da intervenção do Estado, não venha suportar os arbítrios e o despotismo do Estado⁹⁴.

⁹³ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Muruchco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 166.

⁹⁴ SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 109.

De acordo com Canotilho⁹⁵ a “separação e interdependência” dos poderes não deve ser considerado um esquema constitucional, mas sim um “princípio organizatório funcional”, levando em consideração a separação das funções estatais com atribuições à diferentes titulares, bem como que cada poder deve ser independente e dependente reciprocamente um do outro e, por fim, que exista um controle e um balanço nas funções, ou seja, os freios e contrapesos para que se possa evitar um superpoder de qualquer órgão, impedindo a possibilidade de abusos e desvios.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou, no artigo 2º, a separação dos poderes, previu a existência do Legislativo, Executivo e Judiciário, como órgãos independentes e harmônicos. Assegura o princípio da legalidade como básico do Estado de Direito, visando, sempre que houver lesão ou ameaça a direito, a possibilidade de socorrer-se ao Poder Judiciário, na sua função jurisdicional, para aplicar o direito ao caso concreto. O Poder Judiciário, sempre que houver clara ameaça ao direito, está obrigado a intervir efetivamente, prestando auxílio judicial ao pedido requerido pela parte, não podendo se recusar a esta prestação jurisdicional⁹⁶.

Em relação a jurisdição, nos dizeres de Kazuo⁹⁷, é caracterizada “como poder, no plano da soberania estatal, como função nos limites das atribuições que lhe cabem aos órgãos estatais encarregados de promover o direito objetivo, e como atividade, no âmbito do processo”.

Como anteriormente disposto, a Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 5º, inciso XXXV, inserido rol de direitos e garantias fundamentais, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, também chamado de cláusula do acesso à justiça, ou do direito de ação. Mas, como bem fundamenta Barbosa⁹⁸ “não se

⁹⁵ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 556.

⁹⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 86.

⁹⁷ KAZUO, Watanabe. **Controle Jurisdicional**: princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional no sistema jurídico brasileiro e mandado de segurança contra atos judiciais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 22.

⁹⁸ BARBOSA, Washington Luís Batista. **Conflitos Previdenciários**: medidas extrajudiciais e administrativas. São Paulo: LTR, 2019, p. 49.

atribui exclusividade à prestação jurisdicional, classificando-a como uma função do Estado e não de um Poder específico”.

Aliás a Resolução CNJ n. 125, de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, estabeleceu que o princípio da inafastabilidade da jurisdição e do direito de acesso à justiça não significam somente o acesso formal aos órgãos do Poder Judiciário, mas acesso à ordem social justa. Declarou, que o tratamento adequado dos conflitos pressupõe a utilização de outros mecanismos, como a mediação e a conciliação.

O prévio requerimento administrativo de benefícios no INSS, em regra, é obrigatório, antes de levar-se o tema ao judiciário. Ou seja, apenas com a caracterização de uma pretensão resistida pelo INSS, diante do indeferimento, é que se torna possível o ingresso da ação judicial, mas não há obrigatoriedade de esgotamento da via administrativa. O assunto possui a tese firmada no tema 350 do STF.

Inobstante, a resolução de conflitos por utilização do Tribunal Administrativo não diverge com o princípio da Inafastabilidade da Jurisdição que, após decisão recursal, o administrado por valer-se do ingresso de ação judicial. Aliás, como veremos adiante, apesar da desnecessidade do esgotamento da via administrativa, há inúmeras vantagens no recurso administrativo, inclusive com decisórios mais benéficos ao administrado que o teor de decisões judiciais.

2.3 CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL -CRPS

O Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS foi criado pelo Decreto nº 1.237, de 02/05/39, como Câmara da Previdência Social do Conselho Nacional do Trabalho. Na composição havia quatro representantes dos empregados; quatro representantes dos empregadores; quatro servidores do Ministério do Trabalho e das instituições de seguro social e sete pessoas de reconhecimento saber, dos quais quatro bacharéis em Direito. “Era o primeiro sinal

de representatividade paritária na condução das decisões do trabalho e da previdência social, atendendo ao preconizado pelo Tratado de Versalhes”⁹⁹.

Foi transformado em Conselho Superior da Previdência Social em 1946 e de 1966 a 2016 denominado como Conselho de Recursos da Previdência Social. Com a extinção do Ministério da Previdência Social, no governo do presidente interino Michel Temer, em 2016, o CRPS fora alojado no Ministério da Fazenda e, posteriormente, no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Em que pese as mesmas atribuições passou a denominar-se como Conselho de Recursos do Seguro Social- CRSS, tanto que o Regimento Interno vigente, Portaria MDSA 116/2017 traz esta denominação. A partir de 2019, integrando o Ministério da Economia, voltou a intitular-se como Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS. Hodienarmente, é vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência.

O CRPS é um órgão colegiado instituído para exercer o controle jurisdicional das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, nos processos de interesse dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social- RGPS e das empresas, bem como, nos relacionados aos benefícios assistenciais de prestação continuada previstos no art. 20 da Lei nº 8.742/93.

Com a alteração introduzida pela Lei 13.846/19, de 18/06/2019, com modificação no teor do inciso II do art. 126 da Lei 8.213/91, estabeleceu-se competência ao CRPS para julgar impugnações relativas à atribuição, pelo Ministério da Economia, do Fator Acidentário de Prevenção aos estabelecimentos das empresas. Ficou estabelecido, também, através do mesmo dispositivo legal, com inserção do inciso IV, a competência para julgar recursos de processos relacionados à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796/1999, entre Regime Geral de Previdência Social- RGPS e Regimes Próprios de Previdência Social- RPPS, bem como, à supervisão e à fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social de que trata a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

⁹⁹ MARINHO, Rogério Simonetti; LEAL, Bruno Bianco. Apresentação Associativa. **Revista do Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS**: Previdência e Justiça. Vol. 1, número 1, Brasília: 2019, p. 09.

Verifica-se, que o CRPS está em fase de expansão de suas competências.

O Tribunal Administrativo é a materialização do que prevê a Constituição Federal de 1988 no art. 10: “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”. É formado por órgãos colegiados com composições tripartite, mediante a participação de representantes de classe dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, como prevê a Carta Magna. Assim, os recursos são julgados e os autos dos requerimentos dos benefícios reanalisados por representantes da sociedade e do governo que, mediante decisão colegiada, definirão quanto o direito pleiteado.

Depreende-se, portanto, que perante o CRPS há participação efetiva da sociedade mediante a atuação de representantes de classe que, através de deliberação colegiada, analisam e julgam os recursos administrativos. Significa dizer, que no julgamento dos recursos administrativos há participação ativa social com caráter eminentemente democrático.

É de salutar importância frisar que, este órgão julgador, difere da estrutura do INSS, de modo que não possui quaisquer vinculações às normativas internas do INSS.

Há vinculação dos acórdãos com textos de tratado, acordo internacional, lei, decreto, ato normativo ministerial em vigor, pelo que disciplina o art. 69 do Regimento Interno- RICRPS. E, ainda, nos casos de omissão do Regimento Interno, aplicam-se sucessivamente, se houver compatibilidade das regras, as disposições pertinentes ao Código de Processo Civil, e da Lei no 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, pelo que estabelece o art. 71 do RICRPS. A vinculação das decisões às normas legais decorre do Princípio da Legalidade atribuído à Administração Pública Federal.

Nos termos do art. 21 do Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social - RICRPS, os conselheiros representantes do governo são escolhidos entre servidores públicos federais ativos ou inativos, preferencialmente do Ministério a que se vincula o CRPS ou do INSS, com curso superior e notório conhecimento de legislação previdenciária e assistencial. Os representantes classistas deverão ter escolaridade de nível superior, com conhecimentos da legislação previdenciária e assistencial, salvo os representantes de trabalhadores rurais, que deverão ter concluído o nível médio.

A estrutura do CRPS é composta por:

1) 29 Juntas de Recursos, 1ª Instância Recursal, distribuídas em todo o território nacional, as quais competem julgar os Recursos Ordinários interpostos em primeira instância, conforme atribuí os arts. 5º e 29 do RICRPS.

2) 04 Câmaras de Julgamento, segunda instância recursal, situadas em Brasília/DF, as quais competem julgar os Recursos Especiais, exceto em matéria de alçada, conforme atribuí os arts. 4º e 30º do RICRPS.

3) Conselho Pleno, órgão máximo do CRPS, situado em Brasília/DF, o qual compete:

a) uniformizar, em tese, a jurisprudência administrativa previdenciária e assistencial, mediante emissão de Enunciados, art. 3º, I do RICRPS.

b) uniformizar, no caso concreto, as divergências jurisprudenciais entre as Juntas de Recursos nas matérias de sua alçada, ou, entre as Câmaras de julgamento, em sede de Recurso Especial, mediante a emissão de Resolução, art. 3º, II do RICRPS.

c) decidir, no caso concreto, as Reclamações ao Conselho Pleno, mediante a emissão de Resolução, art. 3º, III do RICRPS.

Vislumbra-se, portanto, que ao administrado é possibilitado a interposição de recurso administrativo quando descontente da decisão emanada pelo INSS. Os recursos interpostos serão analisados e julgados por órgão

desassociado ao INSS que, mediante a participação efetiva da sociedade, através de decisões colegiadas, profere decisões quanto ao direito de concessão/revisão de benefícios e amparos assistenciais.

No próximo tópico vamos analisar a potencial contribuição do CRPS na desjudicialização previdenciária.

2.4 O RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO EFICAZ PARA A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS

Cumpramos, neste tópico, as principais distinções e benesses do recurso administrativo previdenciário que, em inúmeros aspectos, é mais favorável ao administrado que o próprio judiciário. Contudo, os advogados e administrados pouco conhecem o teor dos decisórios porquanto ausente a consulta à jurisprudência administrativa e, também, há um certo receio em dirimir-se o litígio na própria via administrativa.

A fim de garantir maior introdução da sociedade e da advocacia previdenciária no âmbito administrativo recursal o CRPS criou a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Conselheiros e Servidores (E-CRPS), instituído pela Portaria nº 15, de 10 de agosto de 2020. O projeto possui abrangência nacional e possui como objeto a realização de cursos presenciais ou à distância, direcionados aos Conselheiros e livres para a sociedade em geral, especialmente advogados, como forma de estimular à advocacia previdenciária administrativa, com vistas à redução da judicialização. É um caminho de difundir o CRPS e aproximar sociedade e advogados da esfera administrativa.

No tocante as distinções da via judiciária, a primeira característica consiste na total gratuidade, enquanto na via judicial é exigido o pagamento de custas. Mesmo no Juizado Especial Federal, caso indeferida a assistência judiciária gratuita, é necessário o recolhimento de preparo em grau de recurso.

Em relação aos prazos para interposição recursal a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, previu que o prazo para a interposição de recurso administrativo é de dez dias, art.

59. Por conseguinte, o art. 63 do mesmo diploma legal, estabelece que o recurso não será conhecido quando interposto fora do prazo.

No entanto, o Decreto 3.048/99 que aprova o Regulamento da Previdência Social, estendeu este lapso temporal para trinta dias, de modo que dilatou sobremaneira o prazo de interposição recursal às partes.

Assim, no âmbito do CRPS os prazos foram padronizados em 30 (trinta) dias, contados em dias corridos, a partir da data da ciência da decisão do INSS, para a interposição de Recurso Ordinário remetido às Juntas de Recursos, ou da data ciência da decisão da Junta de Recursos para a interposição de Recurso Especial às Câmaras de Julgamentos, nos termos do art. 31 do Regimento Interno do CRPS- RICRPS.

O prazo é de 30 (trinta) dias, também, para o oferecimento de contrarrazões, bem como, para a oposição de Embargos Declaratórios, nos termos do art. 58, § 1º, do RICRPS. Do mesmo modo, é aplicado o lapso temporal de 30 (trinta) dias para o Pedido de Uniformização de Jurisprudência e para o oferecimento de contrarrazões, contados da data da ciência da decisão e da data da intimação do pedido, respectivamente, nos moldes do art. 63, § 2º do RICRPS. Como também, para a Reclamação ao Conselho Pleno, nos termos do art. 64, § 1º do RICRPS. A exceção fica a cargo do pedido de Revisão de Acórdão, que pode ser apresentado no prazo decadencial que trata o art. 103-A da Lei nº 8.213/91, portanto dez anos.

Inobstante, há uma importante exceção prevista no art. 16, inciso II do RICRPS, que dispõe que há possibilidade de apreciação e julgamento do mérito ainda que o recurso administrativo tenha sido interposto de forma intempestiva. O Conselheiro relator pode propor ao colegiado relevar a intempestividade, no corpo do próprio voto, quando fundamentadamente entender que, no mérito, restou demonstrada de forma inequívoca a liquidez e a certeza do direito da parte.

Verifica-se aqui a distinção substancial, entre o processo judicial e o processo administrativo, que consiste na prevalência no âmbito administrativo do direito material ao direito processual, de modo que os atos processuais são simples

e sanáveis, buscando-se, sobretudo, o reconhecimento de direitos. Outrossim, no âmbito do judiciário o juiz decide o litígio pelas provas produzidas nos autos, enquanto administrativamente, à Administração deve buscar/realizar as provas para concluir acerca daquele processo.

Como bem denota Ibrahim¹⁰⁰:

A verdade material ou, segundo Hely Lopes, também conhecida como liberdade na prova, impõe a aceitação de qualquer prova, desde que idônea, em qualquer fase do processo, para permitir a perfeita identificação da realidade dos fatos, ao contrário do processo judicial que, em regra, se restringe à verdade formal, isto é, aos fatos e provas constantes do processo até determinado ponto.

No processo administrativo recursal há possibilidade da baixa dos autos em diligência para melhor instrução processual; possibilidade de juntar-se documentos novos até antes do início da sessão de julgamento; de efetuar-se inspeção no meio ambiente de trabalho, procedimentos estes previstos nos arts. 53, inciso I; 37, § 1º, do RICRPS e Enunciado n. 13, inciso IV do Conselho Pleno. Enfim, proceder-se com o que for necessário a fim de chegar-se mais próximo à verdade real, princípio tão usual no âmbito administrativo.

A busca pela verdade real prevalece até o último grau de jurisdição. O cuidado de analisar possível direito da parte, indubitavelmente, sobreleva o aspecto processual. Vejamos, nesse sentido, alguns julgamentos favoráveis à pretensão do administrado, haja vista a produção probatória produzida em fase recursal por iniciativa do CRPS:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. PEDIDO DE PENSÃO POR MORTE PREVIDENCIÁRIA. DEPENDENTE DE PRIMEIRA CLASSE NA CONDIÇÃO DE COMPANHEIRA. AMPLA PRODUÇÃO PROBATÓRIA. §30, ART 22 DO DECRETO 3.048/99. UNIÃO ESTÁVEL SUPERIOR A DOIS ANOS, CONFORME INÍCIOS DE PROVAS MATERIAIS

¹⁰⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Processo Administrativo é Mais Eficaz Sem Formalidades. **Revista Consultor Jurídico**, 10/10/2012. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2012-out-10/fabio-zambitte-processo-administrativo-eficaz-formalidades>>. Acesso em: 13/09/2021.

CORROBORADAS POR JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA FAVORÁVEL. REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA A FIM DE PRORROGAR-SE O LAPSO TEMPORAL DA MANUTENÇÃO DO BENEFÍCIO SOB LITÍGIO.[...] A fim de exaurir os meios de prova, houve a baixa dos autos em diligência. Com o cumprimento restou dirimido que a união estável fora superior a 02 (dois) anos, de modo que o benefício deve ser restabelecido à Requerente, com prazo de 20 (vinte) anos, nos termos da legislação supramencionada. DISPOSITIVO: Pelo exposto, voto por CONHECER do recurso e, no mérito, DAR-LHE provimento¹⁰¹.

EMENTA: APOSENTADORIA POR IDADE. RURAL. RECURSO ORDINÁRIO. SEGURADO APRESENTA DOCUMENTOS RURAIS ELENCADOS NO ART. 106 DA LEI 8.213/91. SUA ENTREVISTA É TÍPICA DE TRABALHADOR RURAL. INSS RECONHECEU O PERÍODO RURAL CONTROVERSO. TEMPO DE ATIVIDADE RURAL SUFICIENTE PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. RECURSO PROVIDO. DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM OS ARTIGOS 39 E 48 DA LEI 8.213/91 E ARTIGOS 28, 30 E 62 DO DECRETO 3.048/99. [...] Cabe registrar que esta Relatora incluiu o processo em Pauta na sessão ordinária de 11/10/2017, quando este Órgão Julgador decidiu pela baixa dos autos em diligência a fim de que fossem tomadas as seguintes providências: “Que seja oportunizado ao requerente apresentar qualquer documento probatório do exercício da atividade rural entre 23/11/2002 e 04/2010, inclusive ficha/cadastro de saúde onde conste a ocupação de “agricultor/lavrador”, capaz de constituir início de prova; Cabe ao servidor autárquico orientar o interessado sobre quais documentos podem ser considerados. Que seja emitida uma pesquisa local junto à propriedade rural “Sítio Assobio” e circunvizinhanças a fim de averiguar o efetivo exercício da atividade rural pelo requerente durante os períodos de 23/11/2002 a 04/2010, de 06/2010 a 06/2013 e de 08/2013 a 15/12/2016; Devem ser ouvidas tantas pessoas quantas forem necessárias até se formar a convicção sobre o exercício, ou não, do labor rurícola durante o período controverso. Que o requerente seja cientificado e se manifeste quanto à reafirmação da DER”. [...] Destarte, tem-se que o período de 23/11/2002 a 15/12/2016 (DER), somado ao período de 03/06/1980 a 30/08/1988, previamente homologado pelo Instituto, ultrapassa os 180 meses de atividade rural necessários para a

¹⁰¹ CRPS, n. do processo: 44233.117601/2017-49, 1ª Composição Adjunta da 26ª Junta de Recursos, Relatora: BRUNA CORREIA, data do julgamento: 19/04/2018.

concessão da aposentadoria por idade rural, fazendo o requerente jus ao benefício. Ante o exposto, voto por CONHECER DO RECURSO e DAR-LHE PROVIMENTO, nos termos da fundamentação.¹⁰²

Nos acórdãos retromencionados em que pese a insuficiência probatória, haja vista a baixa dos autos em diligência pôde-se reconhecer-se os direitos demandados. Na prática, a solicitação de documentos para a parte, instruindo-a quanto os documentos pertinentes, a solicitação de Justificação Administrativa, a realização de pesquisa externa, dentre outras providências, repercute em resultados positivos, que tornam por devida à concessão dos benefícios.

Lembra-se, contudo, que nem sempre o administrado possui direito ao pleito realizado, de modo que a busca pela verdade real torna por clarividente, também, situações contrárias a demandada, como no exemplo do julgado a seguir:

PENSÃO POR MORTE PREVIDENCIÁRIA. UNIÃO ESTÁVEL. EMBORA HAJA PROVAS DE UNIÃO ESTÁVEL, NÃO HAVIA CONVIVÊNCIA PÚBLICA ENTRE A RECORRENTE E O DE CUJUS, NÃO CUMPRINDO COM O CONCEITO DE UNIÃO ESTÁVEL DO ARTIGO 1723 DO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO, NÃO FAZENDO JUS AO BENEFÍCIO PLEITEADO. RECURSO CONHECIDO E NEGADO. [...] Deste modo, verificamos que a requerente, na qualidade companheira, precisa comprovar a união estável. O Código Civil Brasileiro, Lei 10.406/2002, assim dispõe: “Art. 1.723. É reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família”. Observando o texto legal e confrontando com o caso em tela, é possível depreender que não havia união estável na data do óbito. Os depoimentos tomados pelo entrevistador na pesquisa em campo realizada, são unânimes em afirmar que a recorrente Inês não convivia mais com o Sr. Daniel, e que já morava com o Sr. Altair. Desta forma, não há como reformar a decisão do INSS, pois não há a comprovação da qualidade de dependente da [...] com o instituidor [...]. Ante o exposto, voto por CONHECER DO

¹⁰² CRPS, 1ª Composição Adjunta da 26ª Junta de Recursos, Número do processo: 44233.100295/2017-10, Relatora: MELYSSA CANCELLIER, Data do Julgamento: 17/04/2018.

RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, nos termos da fundamentação¹⁰³.

Diante da atuação do CRPS chega-se às decisões mais próximas à realidade do administrado o que corrobora, sobremaneira, para a solução de conflitos de forma extrajudicial.

Vale salientar, ainda, que ao administrado é facultado à representação por advogado perante a Administração Pública, pelo que prevê o art. 3º, IV da Lei 9.784/99. É corriqueiro, no entanto, que o segurado não esteja representado por profissional habilitado e, apenas, refute sua indignação quanto o indeferimento do benefício através de suas razões recusas. Campos¹⁰⁴ leciona que “o acesso à justiça sem advogado é um processo frágil, efêmero e volátil. O acesso à justiça com advogado é um acesso forte, seguro e controlado”.

Considerando o desamparo do administrado, é analisado se o INSS deu aplicabilidade à própria Instrução Normativa, de modo que havendo inobservância aos interesses do segurado ou da empresa, pode o CRPS em fase recursal reapreciar seu processo administrativo num todo. Inclusive, sendo oportunizado ao administrado e até orientado a realizar a devida instrução processual.

Fernandes e Sermann¹⁰⁵ muito bem explicitam acerca da hipossuficiência da parte demandante:

A bem da verdade, quando falamos em benefícios previdenciários e assistenciais, estamos falando da garantia da renda de pessoas que estão doentes, ou velhas, ou incapazes. Os administrados são, em sua maioria pessoas socialmente vulneráveis, as quais dependem da Previdência Social para sobreviver. São, portanto, a

¹⁰³ CRPS, processo n. 44232.009357/2012-47, 16ª Junta de Recursos, Relator: Paulo Vittor Nazário Sermann, data do julgamento: 14/05/2013.

¹⁰⁴ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Curso de Processo Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2013, pg. 181.

¹⁰⁵ FERNANDES, Ana Paula; SERMANN, Paulo Vitor Nazário. Processo Administrativo Previdenciário – Conselho de Recursos da Previdência Social – Controle de Legalidade e Participação Democrática da Sociedade na Administração Pública Previdenciária. **Direito Previdenciário Revisado**, Porto Alegre, p. 67/68.

parte hipossuficiente dessa relação. Não podemos exigir dela o conhecimento do direito previdenciário, muito menos o pedido administrativo mediante a apresentação completa das provas. Em regra, tais pessoas não sabem quais são seus direitos e nem como prová-los.

No processo administrativo, por mais simplório que seja o recurso interposto pelo administrado, deve ser analisado à luz das garantias fundamentais. O Enunciado n. 01 do CRPS retrata a aplicação do princípio da eficiência ao tecer que: "A Previdência Social deve conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus, cabendo ao servidor orientá-lo nesse sentido". Cabe a Câmara de Julgamento -segunda instância recursal- reconhecer e homologar períodos que não foram demandados, ou sequer apreciados pela Junta de Recursos em primeira instância, em decorrência do efeito devolutivo previsto no art. 30, § 3º, do RICRPS.

Conforme esclarecem Fernandes e Sernann¹⁰⁶, há no processo administrativo previdenciário decisões mais favoráveis aos segurados do que na esfera judicial. Isso porque, no judiciário a forma se sobrepõe à verdade real, enquanto no processo administrativo é o contrário.

Há prevalência do Princípio da Informalidade, de modo que não há exigências quanto a forma dos recursos administrativos, nem quanto ao conteúdo. Tanto que, pelo que pressupõe o art. 33, § 2º do RICRPS, do recurso firmado pelo próprio segurado ou beneficiário, o Conselheiro Relator do processo deverá identificar, se não for apontada, a norma infringida ou não observada pelo INSS. Neste caso, há a análise do processo administrativo como um todo, de modo que o Conselheiro Relator deve verificar eventuais restrições causadas pelo INSS, ainda que não apontadas pela parte.

¹⁰⁶FERNANDES, Ana Paula; SERMANN, Paulo Vitor Nazário. Processo Administrativo Previdenciário – Conselho de Recursos da Previdência Social – Controle de Legalidade e Participação Democrática da Sociedade na Administração Pública Previdenciária. **Direito Previdenciário Revisado**, Porto Alegre, 2014, pag. 54.

Sobre o tema, Ibrahim¹⁰⁷ discorre:

[...] cabe expor um dos princípios de maior relevância do processo administrativo, que é o informalismo, embora frequentemente olvidado. Como a Administração visa à verdade material, e as impugnações e solicitações são, na maioria das vezes, redigidas pelos próprios interessados, não seria razoável exigir-se grande apuro técnico, o que traduziria verdadeira limitação de direitos.

Em virtude do informalismo, pequenas falhas e omissões, que não comprometam a matéria tratada, podem ser corrigidas posteriormente ou, até mesmo, ignoradas. Aliás, se passíveis de omissão sem prejuízo para o processo, deveriam ser eliminadas do mesmo, pois a demanda administrativa deve possuir procedimento o mais singelo possível”.

O RICRPS, através do art. 52, determina que as decisões das composições julgadoras devem ser redigidas em linguagem simples, precisa, objetiva, evitando-se o uso de expressões que dificultem à compreensão do julgamento.

Outro ponto importante a se tratar, diz respeito a possibilidade do denominado “*reformatio in pejus*” nos recursos administrativos. Há possibilidade de decisão mais gravosa para o próprio Recorrente que interpôs o recurso administrativo. Vejamos, como exemplo, um julgado nesse sentido, em segunda instância do CRPS:

RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. ATIVIDADES ESPECIAIS NÃO RECONHECIDAS PELA AUTARQUIA. EXPOSIÇÃO A ELEVADOS NÍVEIS DE RUÍDO. UTILIZAÇÃO DE EPI EFICAZ. SÚMULA 09 DA TNU. ENUNCIADO 21 DO CRPS. ENQUADRAMENTO. PERÍODO DENTRO DO LIMITE DE TOLERÂNCIA. AUSÊNCIA DE EXPOSIÇÃO NOCIVA NESTE INTERSTÍCIO. PARCIAL PROVIMENTO PELA INSTÂNCIA A QUO. INTERPOSIÇÃO RECURSAL AUTÁRQUICA. PODER DESTE ÓRGÃO DE CONHECER DA INTEGRALIDADE DA

¹⁰⁷ IBRAHIM, Fabio Zambitte. Processo Administrativo é Mais Eficaz Sem Formalidades. **Revista Consultor Jurídico**, outubro de 2012. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2012-out-10/fabio-zambitte-processo-administrativo-eficaz-formalidades>>. Acesso: 13/09/2021.

CAUSA POR EXEGESE DO ART. 30, PARÁGRAFO ÚNICO DA PORTARIA MPS 548/2011. ENQUADRAMENTO DE PERÍODO NÃO CONSIDERADO ESPECIAL PELA JRPS. IMPLEMENTO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NECESSÁRIO PELO QUE ESTABELECE O ART 56 DO DECRETO 3.048/99. RECURSO CONHECIDO E NEGADO AO INSS¹⁰⁸.

No caso alhures ementado, em que pese o Recurso Especial interposto pelo INSS houve o enquadramento de períodos, sob condições especiais, em favor do administrativo que não interpôs o recurso. Em último grau de jurisdição pode ser reconhecido direito que a parte nem detinha conhecimento que possuía e a instância *a quo*, porventura, deixou de apreciar. Significa dizer que há controle jurisdicional acerca da legislação previdenciária a ser aplicada à luz dos princípios constitucionais. Ou ainda, exercer o dever de eficiência intrínseco à Administração Pública Federal.

Deve ser apreciado até o julgamento final da demanda o atendimento aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, insculpidos no art. 2º da Lei nº 9.784/1999 e atribuídos à Administração Pública.

De grande relevância, também, mensurar-se que o administrado, reconhecidamente como parte frágil do processo, possui a prerrogativa de recorrer da decisão do INSS e da Junta de Recursos em quaisquer circunstâncias, alegando, como visto, mero inconformismo. No entanto, ao INSS é limitado o direito de recorrer para a segunda instância, pelo que determina o art. 30 do RICRPS:

Das decisões proferidas no julgamento do Recurso Ordinário caberá Recurso Especial dirigido às Câmaras de Julgamento.

§ 1º O INSS recorrerá das decisões das Juntas de Recurso quando:

I - violarem disposição de lei, de decreto ou de portaria ministerial;

¹⁰⁸ CRPS, 1ª Composição Adjunta da 4ª Câmara de Julgamento, Número do processo: 44232.202805/2014-41, Relatora: Bruna Correia, Data do Julgamento: 10/08/2015.

II - divergirem de Súmula ou de Parecer do Advogado Geral da União, editado na forma da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

III - divergirem de pareceres da Consultoria Jurídica do MDSA, dos extintos MTPS e MPS ou da Procuradoria Federal Especializada - INSS, aprovado pelo Procurador- Chefe;

IV - divergirem de enunciados editados pelo Conselho Pleno do CRSS e do antigo CRPS;

V - tiverem sido fundamentadas em laudos ou pareceres médicos divergentes emitidos pela Assessoria Técnico-Médica no âmbito do CRSS e pelos Médicos peritos do INSS, ressalvados os benefícios de auxílio-doença e assistenciais nos termos do inciso I do § 2º deste artigo; e

VI - contiverem vício insanável

Portanto, tratando-se de Recurso Especial interposto pelo INSS às Câmaras de Julgamento há pressupostos de admissibilidade, que devem ser analisados tanto para a interposição recursal pelo INSS, quanto pela Câmara de Julgamento para eventual conhecimento do recurso interposto.

As decisões proferidas pelo CRPS vinculam o INSS, que deve dar fiel cumprimento aos acórdãos proferidos, bem como, às diligências solicitadas. Nesse sentido, é o regulamenta o Decreto 3.048/99, através do art. 308:

[...] § 2º É vedado ao INSS escusar-se de cumprir as diligências solicitadas pelo CRPS, bem como deixar de dar cumprimento às decisões definitivas daquele colegiado, reduzir ou ampliar o seu alcance ou executá-las de modo que contrarie ou prejudique seu evidente sentido.

Por conseguinte, a Portaria MDSA 116/2017, através do art. 56, § 1º, estabelece que é de 30 (trinta) dias o prazo para o cumprimento das decisões do CRPS, sob pena de responsabilização funcional do servidor que der causa ao retardamento. A decisão proferida pelo CRPS deve ser cumprida integralmente pelo INSS.

No entanto, o administrado pode se fazer valer do ingresso de ação judicial caso não se satisfaça plenamente da decisão administrativa em última instância. As decisões do CRPS vinculam ao INSS, mas não ao administrado que, ainda, pode valer-se da esfera judicial.

Há possibilidade, ainda que limitada, para a solução dos conflitos previdenciários pela via administrativa, seja pelo teor das decisões emanadas; pela aproximação da sociedade e da advocacia previdenciária ao CRPS; pelo projeto de desjudicialização interinstitucional retratado no capítulo anterior, o fato é que há relevante propensão a redução das demandas judiciais. Isso dependerá, contudo, da criação de políticas públicas eficazes que contribuam no fortalecimento do Tribunal Administrativo que, hodiernamente, não possui capacidade para absorver a elevada demanda judicial.

Capítulo 3

A CONSECUÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA PELA VIA ADMINISTRATIVA: POSSIBILIDADES E LIMITES

3.1 A ORIGEM DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA, MULTIPLICIDADE DE FATORES: UMA ANÁLISE A PARTIR DE DADOS ARGUIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União- TCU a partir do acórdão 2.894/2018-TCU-Plenário, passou a atuar na gestão de informações a fim de identificar e mitigar as causas relacionadas à judicialização de benefícios do INSS. O Relatório de Levantamento de informações dos riscos relacionados à judicialização analisou o período de setembro de 2017 a julho de 2018. Como conclusão, após levantamento jurisprudencial, pesquisas em sites oficiais, coleta de informações em unidades jurisdicionadas, chegou-se, sinteticamente, as seguintes principais causas da judicialização previdenciária¹⁰⁹:

Gratuidade Judicial

Possibilidade de Nova Perícia (Judicial x INSS)

Justiça admite prova testemunhal

Divergência sobre normas (Justiça x INSS)

Problemas na legislação

Grande volume de requerimentos administrativos

Disponibilidade (dois foros - federal e estadual, chegando a 17% dos novos processos em 2016)

¹⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.894/2018**. Plenário, pgs 26/32.

Na via judicial, advogados recebem os honorários do Governo

Dificuldades de a União prestar defesa adequada

Erros do INSS na análise administrativa.

“Na percepção dos respondentes, o grande volume de judicialização está muito mais relacionada aos incentivos à litigância e à divergência de entendimento entre a autarquia e o Poder Judiciário do que a erros administrativos do INSS”¹¹⁰.

A percepção de que o incentivo à litigância é o que contribui na judicialização é antagônica, na medida em que, se há elevada judicialização há motivos para revisar os atos do INSS. O incentivo à judicialização é um efeito dos problemas constantes na via administrativa, enquanto as causas, as moléstias que atacam a Administração Pública é que devem ser combatidas.

Para Garcia¹¹¹ é de fundamental importância, para a conceituação de direito fundamental, a análise da concepção tridimensional dos Direitos Fundamentais de Gregório Peces-Barba, que prevê para a sua efetiva realização três características principais: 1) relacionada com sua validade (fundamento-legitimidade); 2) relacionada com sua vigência (positividade-legalidade); e 3) com as práticas sociais (eficácia ou efetividade). “Estas seriam as três dimensões dos direitos fundamentais: uma ética, uma jurídica e outra fática ou social”. Nesta concepção, é imprescindível verificar a efetividade da prestação aos Direitos Fundamentais na medida em que, não basta estarem previstos e formalmente reconhecidos, mas o acesso a estes direitos deve ser efetivos.

¹¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.894/2018**. Plenário, p. 36.

¹¹¹ GARCIA, Marcos Leite. Reflexões sobre o conceito de direitos fundamentais de Gregório Peces-Barba. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 209 – 232, 2016. p. 215.

A partir da concepção tridimensional dos Direitos Fundamentais podemos estabelecer as seguintes características conceituais dos mesmos ¹¹²:

Um direito fundamental deve estar sustentado nos pilares de pretensão moral justificada (dignidade da pessoa humana, igualdade, liberdade, solidariedade e segurança jurídica); e para ser uma pretensão moral justificada deve passar pelos seguintes testes e indagações: 1) da dignidade da pessoa humana (sua violação ou não atendimento violam a dignidade da pessoa humana?); 2) da igualdade (podem ser garantidos a todos os membros da sociedade humana? ou seja, não encontramos o problema da escassez?); 3) das garantias (dito direito podem ser tecnicamente garantidos?). Essa mesma pretensão moral depois de justificada deve ser positivada, ser uma norma de Direito Fundamental ou um Direito Humano previsto em um documento internacional ratificado internamente. Deve ser direito positivo, do contrário será uma reivindicação, um direito natural ou um direito moral, mas não um direito fundamental. E por fim, deve estar de acordo com a realidade social, deve ter aplicabilidade efetiva. Eficácia imediata, ser exigido diretamente e acatado pelas autoridades e por toda a população, uma questão de mentalidade.

O artigo 5º, parágrafo 1º, da CR/88¹¹³, estabelece que: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Isso caracteriza a força normativa de que gozam os direitos fundamentais, que deveriam fruir de real eficácia. Sarlet¹¹⁴, a esse respeito bem descreve que:

A melhor exegese da norma contida no art. 5º, §1º, de nossa Constituição é a que parte da premissa de que se trata de norma de cunho inequivocamente principiológico, considerando-a, portanto, uma espécie de mandado de otimização (ou maximização), isto é, estabelecendo aos órgãos estatais a tarefa

¹¹² GARCIA, Marcos Leite. Reflexões sobre o conceito de direitos fundamentais de Gregorio Peces-Barba. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 209 – 232, 2016. p. 215.

¹¹³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18/06/2022.

¹¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 242.

de reconhecerem a maior eficácia possível aos direitos fundamentais [...]

Barroso¹¹⁵ destaca que a “efetividade é a concretização dos preceitos normativos no mundo dos fatos, a consonância do ordenamento com a realidade social”. Assim, não se pode coadunar com a percepção de que o incentivo à litigância seja o maior desafio para solucionar as milhares de ações judiciais ingressadas por dia em face do INSS. O que se deve salvaguardar é a prestação dos direitos sociais prestacionais de forma mais eficaz possível. Nesse ponto, Vaz¹¹⁶ precisamente pontua:

Enquanto não houver uma revolução nas políticas públicas de concessão das prestações da Seguridade Social, possibilitando que um maior número de demandas possa ser resolvido na via administrativa, sem intervenção do Poder Judiciário, a judicialização persiste sendo fundamental para a concretização de tais direitos, provocando mudanças e avanço qualitativo e quantitativo de políticas públicas.

As pesquisas referidas, embora sejam alarmantes, são parciais e escondem dados importantes acerca da origem e resultados positivos da judicialização. Mostram tudo, menos o essencial. [...]

A judicialização, ao que se vê, não é boa nem ruim! Ela é o que não pode deixar de ser, muito mais a consequência (sintoma) da falta de investimento em políticas públicas sociais (ninguém ignora isso!) do que propriamente uma tendencia deliberada da sociedade contemporânea.

Outro ponto relevante diz respeito a gratuidade da justiça, já destacada em capítulo anterior, que surge aqui no topo das causas à judicialização. Ora, as pessoas não litigam por mera deliberalidade e eventual limitação ao acesso ao judiciário mediante a obstrução da concessão de justiça gratuita seria por tornar,

¹¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996, p. 83.

¹¹⁶ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1ª ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 300/301.

definitivamente, ineficiente a prestação do Direito Fundamental à Previdência Social.

Já em 2020, o CNJ através do Instituto de Ensino e Pesquisa- INSPER desenvolveu o relatório acerca da judicialização de benefícios previdenciários¹¹⁷ e de acordo com o levantamento, com base em dados administrativos do INSS, os dez motivos mais frequentes de indeferimento de benefícios seriam:

Quadro 5: Motivos mais frequentes para indeferimento de benefícios.

DESPACHO	TOTAL	%TOTAL
Parecer Contrário Perícia Médica	1.147.026	28%
Falta Tempo Contribuição até 16/12/1998	451.062	11%
Não Comparecimento para Realizar Exame Médico Pericial	399.810	10%
Perda de Qualidade do Segurado	234.761	6%
Falta Período Carência (B41,42,46,57,80)	166.824	4%
Não Enquadramento Art. 20 §3 Lei n. 8742/93	129.863	3%
Falta Comprovação Atividade Rural em Números Iguais Carência NB	111.547	3%
Falta Comprovação Como Segurado(a)	104.784	3%
Não Atende ao Critério de Deficiência para Acesso ao BPC-Loas	96.367	2%
Recebimento Outro Benefício	82.578	2%
Total 10 despachos mais frequentes	2.924.622	72%
Total de benefícios indeferidos	4.090.138	-

Fonte: Conselho Nacional de Justiça¹¹⁸.

O que se verifica é que o motivo mais comum de indeferimento de benefícios no INSS é em virtude da falta de diagnóstico de incapacidade laborativa,

¹¹⁷ Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, p. 63. A pesquisa coletou dados em uma amostragem de 9.253.045 processos administrativos e 593.772 concessões por decisão judicial, no período compreendido entre dezembro de 2018 a dezembro de 2019, além de dados administrativos relacionados a dez anos anteriores. Levantou-se dados de 9.027.825 processos judiciais, entre 2015 a 2019; e entrevistas com 47 atores do judiciário.

¹¹⁸ Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, p. 63

quando da submissão à Perícia Médica Federal- PMF. O segundo motivo, “Falta de Tempo de Contribuição até 16/12/1998”, diz respeito aos benefícios de aposentadoria programada, ou aposentadoria especial ou por tempo de contribuição até a EC 103/2019, que promoveu a Reforma da Previdência, ou suas regras de transição. Nestes benefícios é comum, também, a análise da Perícia Médica Federal em formulários técnicos de submissão à exposição a agentes nocivos, o que por via reflexa, podem acarretar no indeferimento de benefícios por decisão médica. Portanto, a maior parte de indeferimentos, sem dúvida, parte de decisões da Perícia Médica Federal- PMF.

Para a elaboração do relatório houve, também, entrevistas a servidores do INSS, juízes, procuradores, defensores e advogados. De acordo com relatos dos atores do judiciário os laudos médicos são demasiadamente sucintos¹¹⁹, “Afirma-se que os segurados recebem pouca atenção por parte dos peritos em decorrência da ausência de pessoal para atender à crescente demanda por análise de benefício”. Questiona-se também a qualidade dos laudos feitos, como a exemplo citado, em que “um perito do INSS teria determinado que uma pessoa não possuía problemas psíquicos apenas com base na análise de sua vestimenta”.

Outro grande desafio, conforme os entrevistados, é a dificuldade de acesso do segurado ao processo administrativo, decorrente da falta de clareza e orientação do INSS e a falta de agilidade na prestação dos serviços, além do baixo nível de instrução dos segurados que apresentam dificuldade com os sistemas digitais. “Assim, o simples acesso à plataforma ‘Meu INSS’ tem se mostrado um desafio para as pessoas não alfabetizadas digitalmente”.

Há um contingente expressivo da população, demandante dos serviços do INSS, que não possui acesso a computador. De forma agravante houve diminuição de servidores do INSS e, em não raras vezes, apenas estagiários estão disponíveis para atendimento presencial nas agências. “Além disso, a autarquia aponta a dificuldade adicional de que, em um cenário de completa digitalização, há

¹¹⁹ Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. pgs. 74/75.

muitos servidores com mais de 60 anos que têm dificuldade em lidar com tecnologia”¹²⁰.

O avanço tecnológico é de suma importância para contribuir na melhoria da prestação dos serviços públicos, inobstante os administrados devem receber amparo na utilização até que ocorra natural fluidez entre o acesso e a prestação do serviço virtual. O que se verifica é o avanço abrupto, por parte do INSS, sem respaldo àqueles que não possuem o conhecimento suficiente. Enquanto o INSS busca pela diminuição da necessidade de mão de obra humana, mediante inovação tecnológica, os segurados destinatários da prestação dos serviços, se tornam órfãos de uma eficiente prestação de serviços.

Bem destaca Schwab¹²¹ que “o uso mais intenso e inovador das tecnologias em rede ajuda as administrações públicas a modernizar suas estruturas e funções para melhorar seu desempenho global”, mas pondera:

“[...] em que pese estarmos na quarta revolução industrial, quase 1,3 bilhão de pessoas não tiveram acesso à benesse da segunda revolução industrial: a eletricidade, e 4 bilhões de pessoas, não possuem acesso à internet, marco da terceira revolução industrial”

Outro gargalo apontado condiz a mora na apreciação dos pedidos, que repercute na impetração de mandados de segurança. Além, da precária instrução dos benefícios, que seriam tão significativas que alguns entrevistados afirmam que o “processo administrativo se tornou um ato meramente formal, no sentido de que não há esforço por parte dos servidores em investigar efetivamente se o pleiteante faz jus ou não ao benefício”¹²².

A falta de servidores torna o processo administrativo mal instruído, porquanto o sistema corporativo em que pese interligado as bases governamentais

¹²⁰ Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, pgs. 63/73 Relatório p. 70.

¹²¹ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo, Edipro, 2016, p. 20.

¹²² Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, pgs. 63/73 Relatório p. 70.

não realiza automática migração de informações, dependendo de busca por servidor. A emissão de carta de exigências, solicitando documentos ou informações do segurado, depende da análise de mérito, assim como, a oitiva de testemunhas, a pesquisa *in loco*, necessariamente, demanda a mão de obra humana.

A partir dos dados coletados, destaca-se, também, a interpretação restritiva e pouco flexível da lei por parte do INSS. Isso decorre da sua interpretação literal e isolada da norma, enquanto o judiciário e até mesmo o CRPS procuram realizar uma interpretação sistêmica com todo o ordenamento jurídico e teológica, visando o fim social da norma.

Conclusivamente, o relatório elenca quatro macroproblemas identificados na pesquisa: dificuldade de acesso à instância administrativa para o requerimento, decorrente do processo eletrônico; dificuldade de internalização da jurisprudência pelo INSS; subaproveitamento na via administrativa; e subaproveitamento das informações apuradas pelo INSS em sede judicial.

No tocante a dificuldade de internalização da jurisprudência do INSS o Brasil, historicamente, se vincula a tradição jurídica do *civil law* como os países de origem romano-germânica, sendo a lei a fonte principal do Direito. A partir do CPC de 2015 se instituiu, de forma inovadora, o sistema de precedentes no âmbito do judiciário o que confere maior previsibilidade das decisões e segurança jurídica. Para a Administração Pública há condicionamento aos termos da lei, por expressa imposição do princípio Constitucional da legalidade (art. 5º, II, da CF de 88). Acerca disso, Mello¹²³ ressalta:

O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições

¹²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 48.

gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito Brasileiro.

Contudo, a Lei 9784/99 que regula o processo administrativo previdenciário disciplina, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso I, que “nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito”. Portanto, não é apenas a literalidade da norma que deve ser observada. Moreira¹²⁴, aliás, sustenta que os agentes administrativos possuem o dever de aplicar *ex officio* as decisões já uniformizadas, obedecendo à lei e ao Direito conforme preceitua o dispositivo transcrito.

Villey¹²⁵ ressalta a extensão desconcertante dos programas de legislação contidos nas obras de Platão em “As Leis” e na “República”, em que o primeiro diálogo retrata que “a finalidade das leis é a virtude”. “A legislação terá por objeto, além das sucessões, da propriedade ou dos contratos, a piedade, os bons costumes e a educação”. Para Platão, “o papel do jurista não consiste apenas em aplicar ou estudar leis existentes, as leis escritas do Estado”. “Também se lê, no tratado das Leis, numa expressão que será retomada inúmeras vezes, que uma lei injusta, uma lei ruim não é uma lei, não é direito”.

Inobstante, quando ocorrem divergências de interpretação da norma o entendimento da Procuradoria prevalece no INSS. “Registra-se que, eventualmente, a Procuradoria busca trazer evoluções judiciais para dentro do INSS para evitar litígios, mas o gestor nem sempre está aberto a isso, por receio de agir contra a lei”¹²⁶. Portanto, a interpretação restritiva das normas parte, de forma significativa, do receio de conceder-se benefícios e responder administrativamente pelos atos concessórios.

Registra-se, outrossim, que no âmbito judicial, em não raras vezes, o entendimento da Procuradoria é mais restritivo do que normativas internas do

¹²⁴ MOREIRA, Egon Bochmann. **Processo administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.p. 86/87.

¹²⁵ VILLEY, Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 25/27.

¹²⁶ Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, pgs. 63/73 Relatório p. 76.

próprio INSS. Significa dizer, que há orientações por atos internos favoráveis aos segurados, mas por algum motivo o servidor deixa de dar aplicabilidade e no judiciário a norma é ignorada tanto pelo julgador quanto pela Procuradoria. Nesse sentido, Savaris¹²⁷ bem acentua que

[...] se o próprio INSS, na esfera administrativa, não considera determinada circunstância como impedimento à outorga da proteção previdenciária, reconhecendo direitos, é inadmissível que adote comportamento distinto e contraditório nos processos judiciais.

[...] esse exercício de comportamento contraditório leva o Poder Público na máxima *ne verine contra factum proprium* ('ninguém pode vir contra seu próprios atos'), em violação à segurança jurídica e à boa-fé objetiva, e frustrando legítimas expectativas que são criadas a partir da lei e dos atos normativos, da postura assumida na prestação do serviço público e do comportamento adotado em concreto.

Como se vê, a justiça não é uma tarefa simples quanto estamos diante de um direito previdenciário. Os benefícios são financiados ao longo da vida do segurado, que é compelido a contribuir para a Previdência Social pelo caráter contributivo e de filiação obrigatória, mas o acesso é prejudicado em decorrência dos diversos fatores destacados. “A tarefa do jurista é tentar alcançar o bem, que aqui é a justiça: o que implica um programa de estudos mais amplo e difícil do que aquele que nossas concepções correntes propõem hoje” ¹²⁸.

Aristóteles, brilhantemente conceitua que a justiça “não é uma parte da virtude, mas a virtude inteira; nem é seu contrário, a injustiça, uma parte do vício, mas o vício inteiro” ¹²⁹.

No tocante aos erros administrativos na concessão de benefícios, em capítulo anterior, já foram amplamente debatidos. Para concluir, pode-se destacar

¹²⁷ SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 182/183

¹²⁸ VILLEY, Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 26.

¹²⁹ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Brasília: UnB, 197, p. 80.

que a judicialização é proporcional às negativas indevidamente proferidas pelo INSS.

A fim de alcançar aqui a almejada justiça social há inúmeros percalços a serem combatidos na prestação de serviços do INSS, além disso, o CRPS pode se tornar uma importante ferramenta para o seu alcance.

3.2 O NECESSÁRIO FORTALECIMENTO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO

No tópico anterior, tratou-se de inúmeros levantamentos realizados pelo INSPER à encomenda do CNJ, no relatório acerca da judicialização de benefícios previdenciários. Um dos macroproblemas que acarretam na judicialização previdenciária condiz ao “subaproveitamento na via administrativa”, como já destacado. E conclui-se, pelas seguintes possibilidades para remediar o problema¹³⁰:

- (i) Transição ao processo digital com atenção à qualidade das análises, em especial dos indeferimentos administrativos;
- (ii) Diálogo entre os atores no processo de inovação e mudança institucional;
- (iii) Maior informação sobre o andamento das análises administrativas ao segurado;
- (iv) Reforço na qualidade de análise do material probatório e na verificação das informações do segurado;
- (v) Fortalecimento do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS).

A necessidade de fortalecimento do CRPS é urgente a fim de assegurar às concessões previdenciárias na via administrativa e desobstruir o judiciário, com maior eficiência e economicidade. Mas não por acaso relata-se a

¹³⁰ Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, p. 63/73 Relatório p. 142.

demora para uma resposta na instância recursal, de modo que o CRPS leva em torno de dois anos para concluir a análise recursal de benefício¹³¹. Como consequência, “essa via passa a ser desconsiderada pelos atores”¹³². A falta de conselheiros, de servidores e de tecnologia no CRPS retarda, sobremaneira, a análise recursal.

Faz-se necessário o incremento de pessoal, mediante a criação de novas composições julgadoras e o desenvolvimento de tecnologia que, como destacado em capítulo anterior, é precária no âmbito recursal. No próximo tópico tratar-se-á exclusivamente do uso de Inteligência Artificial no CRPS, haja vista a relevância do tema.

Um ponto muito positivo diz respeito ao PL 4830¹³³, aprovado na CCJ da Câmara em 28 de junho de 2022, que prevê o destaque dos honorários advocatícios na via administrativa e incentivará a atuação da advocacia junto ao âmbito administrativo. O Projeto de Lei depende, contudo, de aprovação no senado e posterior sanção presidencial.

Filho, Bórsio e Guedes¹³⁴ ressaltam que a economia para o Poder Judiciário, com a desjudicialização previdenciária girará em torno de R\$ 40 bilhões em 10 anos, levando-se em conta o encaminhamento de metade das demandas à esfera administrativa e não à judicial, posto que o índice de reversão de decisões do INSS pelo CRPS é de 52% (cinquenta e dois por cento).

Os autores destacam a possibilidade de o CRPS criar centros de solução consensual de conflitos previdenciários, que seriam responsáveis pela

¹³¹ Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, pgs. 63/73 Relatório p. 73.

¹³² Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, pgs. 63/73 Relatório p. 73.

¹³³ BRASIL. **Projeto de Lei nº 4830 de 06 de outubro de 2022**. Altera o artigo 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em < www.camara.leg.br>. Acesso em 02 de julho de 2022.

¹³⁴ FILHO, Dariel Santana; BÓRSIO, Marcelo; GUEDES, Jefferson. Alterações Recentes da Legislação Previdenciária e seus Possíveis Impactos no Processo Administrativo Previdenciário no Conselho de Recursos da Previdência Social. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**. São Paulo, v. 46, n. 210, p. 173-197, mar./abr. 2020. p. 14.

realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. Para isso, o CRPS poderia optar pela criação de quadro próprio de conciliadores e mediadores, a ser preenchido por concurso público de provas e títulos ou até mesmo optar por recrutar trabalhadores voluntários para exercerem as funções de conciliadores e mediadores, especialmente no âmbito dos centros jurídicos das Faculdades de Direito espalhadas pelo país¹³⁵.

Bem destacam Garth e Cappelletti¹³⁶, que

[...] as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada (10) e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva — com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. Uma tarefa básica dos processualistas modernos é expor o impacto substantivo dos vários mecanismos de processamento de litígios. Eles precisam, conseqüentemente, ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar os métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas. O “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estado pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.

Filho, Bórsio e Guedes¹³⁷ destacam alguns pontos de melhoria que podem ser trazidos diante da desjudicialização e algumas ideias para a mudança de paradigma:

¹³⁵ FILHO, Driel Santana; BÓRSIO, Marcelo; GUEDES, Jefferson. Alterações Recentes da Legislação Previdenciária e seus Possíveis Impactos no Processo Administrativo Previdenciário no Conselho de Recursos da Previdência Social. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**. São Paulo, v. 46, n. 210, p. 173-197, mar./abr. 2020. p. 13.

¹³⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1988, p. 05.

¹³⁷ FILHO, Driel Santana; BÓRSIO, Marcelo; GUEDES, Jefferson. Alterações Recentes da Legislação Previdenciária e seus Possíveis Impactos no Processo Administrativo Previdenciário

o direito fundamental previdenciário será entregue de forma mais célere a quem o possui;

ii) os custos serão reduzidos, podendo-se adotar o trabalho voluntário, com a participação dos núcleos de prática jurídica das universidades;

iii) o elevado grau de judicialização das demandas previdenciárias será atenuado;

iv) a imagem da Administração Pública previdenciária será melhor compreendida e aceita, considerando-se a agilidade que se implementará nas câmaras extrajudiciais previdenciárias de mediação e conciliação para solucionar os conflitos.

O que se verifica nas gestões do CRPS é que há, de fato, boa vontade e intenção de superar os desafios que o Tribunal Administrativo enfrenta. As maiores dificuldades consistem na demasiada burocracia, dada a necessidade de previsão legal para todos os atos e a falta de orçamento.

No tocante a jurisprudência administrativa do CRPS, em decorrência do Princípio da Legalidade, é imbuída nos termos de leis, decretos, portarias interministeriais, pareceres da Consultoria Jurídica quando aprovadas por Ministro de Estado, Súmulas e Pareceres do Advogado Geral da União¹³⁸. No entanto, a interpretação da norma é mais abrangente, diferente daquela aplicada pelo INSS, tanto que o índice de reversão das decisões do INSS é de 52% em sede recursal, como já destacado.

Os Enunciados editados pelo Conselho Pleno, órgão máximo do CRPS, possuem força normativa vinculante a todos os conselheiros do CRPS, que devem dar fiel cumprimento nos acórdãos emanados. A fim de otimizar o processo administrativo, diminuir a quantidade de recursos administrativos e resguardar maior celeridade e economicidade nos julgamentos, os Enunciados deveriam

no Conselho de Recursos da Previdência Social. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**. São Paulo, v. 46, n. 210, p. 173-197, mar./abr. 2020. p. 14.

¹³⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Portaria MDSA nº 116, de 20 de março de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Recursos do Seguro Social -CRSS, art. 59. Disponível em: www.gov.br. Acesso em: 30/06/2022.

possuir força vinculante perante o INSS. Por certo, que o entendimento consolidado no Tribunal Administrativo e editado através de Enunciados, deveria vincular o ente autárquico.

O CARF- Conselho Administrativo de Recursos Fiscais¹³⁹ é um exemplo a ser seguido como Tribunal Administrativo, que possui reconhecimento para a solução administrativa de litígios e detém incentivo tecnológico, legal e orçamentário para o adequado funcionamento. As súmulas do CARF são de observância obrigatória para todos os membros dos colegiados do Órgão, quando se tornam vinculantes, a obrigatoriedade se estende, também, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional¹⁴⁰.

O fortalecimento do Tribunal Administrativo necessita, urgentemente, de políticas públicas para o efetivo funcionamento. Não podemos nos confortar com a judicialização crescente em face do INSS, de modo que medidas tanto na Autarquia Previdenciária para a melhoria do serviço prestacional, quanto no Tribunal Administrativo, são necessárias a fim de se efetivar o acesso ao Direito Fundamental a Previdência Social, de forma mais célere e econômica.

De extrema relevância, como já destacado, é a necessidade de incrementos tecnológicos no CRPS. Vivenciamos a era da velocidade da informação, do sentimento de urgência, o avanço tecnológico quase que alcança o inimaginável e, assim como em diversos setores, as instituições públicas possuem o desafio de acompanhar um mundo em evolução. Contudo, para o CRPS é um imenso desafio atender os anseios da coletividade e prestar um serviço público eficiente, primar o interesse público e o bem-estar social tem sido uma tarefa difícil, pelo menos enquanto a resposta recursal não atender a um prazo razoável.

¹³⁹ O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais é um órgão paritário, de composição dividida entre representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes, vinculado atualmente ao Ministério da Economia. Possui três seções de Julgamento, com competências específicas para julgamento em razão da matéria vinculados à Receita Federal do Brasil.

¹⁴⁰ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Ministro da Economia atribui efeito vinculante a 22 súmulas do CARF. Disponível em: www.carf.economia.gov.br. Acesso em 30/06/2022.

No próximo tópico, o estudo parte da proposta de implementação de Inteligência Artificial nos julgamentos de recursos administrativos.

3.3 A UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NOS JULGAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS

“A inteligência artificial (IA) é um ramo da ciência da computação que busca, com interação multidisciplinar com outras áreas do conhecimento, a reprodução de ações cognitivas tipicamente humanas”¹⁴¹. Peixoto¹⁴² bem esclarece que a nomenclatura pode induzir a equívoco, porquanto a IA é uma reprodução parcial de ações cognitivas humanas, mas não é a reprodução parcial do cérebro multitarefas humano.

Nesse sentido Cruz¹⁴³ descreve que, equivocadamente, se associa IA a sistemas robotizados como humanoides, contudo, são áreas distintas e salienta:

É comum associar-se IA a sistemas robotizados como humanoides. De fato, a robótica, é uma das áreas que desperta grande interesse e recebe elevados investimentos financeiros para pesquisa. Entretanto IA e robótica são áreas distintas com desafios diferentes. O desafio da IA está em elaborar algoritmos capazes de realizar duas tarefas-chaves que os humanos realizam sem nenhum esforço: reconhecimento de padrões e bom-senso. E parte deste desafio já foi solucionado através das redes neurais computacionais que são algoritmos matemáticos, que utiliza lógica fuzzy, redes bayesianas e a partir da leitura de base de dados armazenadas em repositórios como BigData, possuem a capacidade de realizar, de forma automática a análise, interpretação e tomada de decisões, podendo ser calibradas por um ser humano e gradualmente adquirem a capacidade de auto aprendizado conseguindo com isso realizar a correção de erros sem a necessidade de interação humana. Tudo isso com grande precisão de acerto, esta técnica é conhecida como aprendizado profundo. Em sua grande maioria, a IA está sendo empregada de

¹⁴¹ PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Direito e inteligência artificial**: referenciais básicos à resolução CNJ 332/2020. Brasília: Ed. Do Autor – Dr. IA, 2020. p. 17.

¹⁴² PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Direito e inteligência artificial**: referenciais básicos à resolução CNJ 332/2020. Brasília: Ed. Do Autor – Dr. IA, 2020. p. 18.

¹⁴³ CRUZ, Frank Ned Santa. **Inteligencia Artificial no Judiciário**. Santa Cruz: Direito e Tecnologia, 2017. p. 01.

forma especializada, sistemas especialistas, para resolver problemas específicos. Entretanto com o crescimento da utilização de redes neurais computacionais já é, plenamente, possível solucionar problemas de elevada complexidade que envolvam reconhecimento de padrões além destas redes possuírem a capacidade de autoaprendizado.

Na área do Direito podem ser desenvolvidos programas que servem de apoio às atividades humanas. Como apoio às decisões judiciais, a tecnologia não substitui a intervenção e deliberação humana, mas auxilia em atividades mecânicas, repetitivas, que demandam tempo. Aplica-se, assim, a “IA fraca”¹⁴⁴, que se traduz em influência restrita, criada através de algoritmos¹⁴⁵ para se aplicar a determinadas atividades como suporte às decisões humanas que não exijam sua intervenção.

No cenário jurídico brasileiro há importantes casos de uso ou desenvolvimento de IA como meio de automatização e apoio às decisões. A título exemplificativo, se verificam importantes projetos em dados do Conselho Nacional de Justiça¹⁴⁶:

¹⁴⁴ “A ‘IA forte’ ou ‘inteligência geral’ é justamente aquela comum às discussões no âmbito da ficção científica. As soluções atuais de IA não podem ser comparadas à AGI. Embora indiquem a possibilidade de aprendizagem, raciocínio e adaptação, faltam outros elementos. De outro lado, a “IA fraca” tem sido amplamente difundida, utilizada para fins específicos, em casos de uso restritos. O atual estágio da IA está limitado à IA fraca. Ainda que a expressão possa parecer depreciativa, esses casos de uso estão entregando grandes resultados no processamento de informações e na sua transformação em resultados importantes para as organizações” *in*: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) *Inteligência Artificial no Poder Judiciário Brasileiro*, 2019, p. 09. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 20/08/2021.

¹⁴⁵ “Um algoritmo nada mais é que um conjunto finito e preciso de passos para resolver um problema ou responder uma questão. Assim, uma receita de bolo consiste em um algoritmo, escrito em linguagem natural, para o problema ‘como fazer um bolo’. Em ciência da computação, usualmente, denominam-se ‘algoritmos’ programas de computador escritos em linguagem de programação para executar diferentes variedades de tarefas” *in*: BOEING, Daniel Henrique Arruda; MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Ensinando um robô a julgar**: pragmática, discricionariedade, heurísticas e vieses no uso do aprendizado de máquina no Judiciário. Florianópolis: EMais, 2020. P.19/20.

¹⁴⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) *Inteligência Artificial no Poder Judiciário Brasileiro*, 2019, p. 29/33. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em 20/08/2021.

Quadro 6: Uso da IA como meio de automatização e apoio às decisões.

NOME: MOVIMENTO PROCESSUAL INTELIGENTE	
Desenvolvedor	TJRO
Descrição	O modelo de movimento inteligente tem por finalidade sugerir, em acordo com a Tabela Processual Unificada do CNJ – TPU, qual o movimento será aplicado no ato do magistrado, fazendo uso de IA. A API está adaptada para receber documentos e retornar uma predição do movimento provável (ex. gratuidade de justiça, mero expediente, concessão de medida liminar etc).
Resultado esperado	Realizar predições sobre decisões, sugerindo ao usuário qual a melhor opção aplicável a cada caso.
Estágio atual	Homologado e pronto para ser colocado em produção no PJe.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça¹⁴⁷.

Quadro 7: Uso da IA como meio de automatização e apoio às decisões.

NOME: ACÓRDÃO SESSÕES	
Desenvolvedor	TJRO
Descrição	Lê, identifica e possibilita extrair partes de um acórdão, como ementa, relatório e voto. Datasets Base de acórdãos do tribunal.
Resultado esperado	Extrair conteúdos relevantes de textos jurídicos, para que possam ser aplicados em conjunto com outros modelos ou aplicações.
Estágio atual	Homologado para produção.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça¹⁴⁸.

Quadro 8: Uso da IA como meio de automatização e apoio às decisões.

NOME: GERADOR DE TEXTO MAGISTRADO	
Desenvolvedor	TJRO
Descrição	Produz automaticamente sugestões de textos (autocomplete) com base no que já foi escrito.
Resultado esperado	Dar produtividade na produção de textos jurídicos.
Estágio atual	Homologado para produção.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça¹⁴⁹.

¹⁴⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) **Inteligência Artificial no Poder Judiciário Brasileiro**, 2019, p. 29/33. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em 20/08/2021

¹⁴⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) **Inteligência Artificial no Poder Judiciário Brasileiro**, 2019, p. 29/33. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em 20/08/2021

¹⁴⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) **Inteligência Artificial no Poder Judiciário Brasileiro**, 2019, p. 29/33. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em 20/08/2021

Quadro 9: Uso da IA como meio de automatização e apoio às decisões.

NOME: VICTOR	
Desenvolvedor	Supremo Tribunal Federal.
Descrição	Plataforma de inteligência artificial do STF
Resultado esperado	Possibilidade de pesquisa e no aproveitamento de conteúdo do processo; Maior facilidade na localização das peças; Maior facilidade na identificação dos processos relacionados aos temas de Repercussão Geral; Redução no tempo de tramitação do processo; Possibilidade de realocação de profissionais em outras atividades.
Estágio atual	Novo treinamento com o objetivo de ampliar o número de peças classificadas e o número de temas reconhecidos; Definição da estratégia de implantação; Integração com aplicações do STF.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça¹⁵⁰.

“Nesse contexto, o uso de IA se torna relevante a partir do momento em que o ser humano deixa de executar atividades rotineiras e repetitivas e passa a se dedicar a questões mais nobres e relevantes”¹⁵¹.

Porto¹⁵² destaca que o processo eletrônico trouxe mudanças significativas na gestão dos tribunais, acarretando em uma verdadeira revolução na forma de trabalhar o processo judicial. No entanto, faz importantes apontamentos no que necessita de revisão, como por exemplo, a necessidade de deslocar os servidores das secretarias aos gabinetes, porquanto o trabalho mecânico foi suprimido o que corresponde a uma redução do tempo necessário para que um processo volte aos gabinetes, que ficam repletos de processos em um curto espaço de tempo; aponta a necessidade de uma tramitação linear do processo, o qual, podendo estar em vários lugares ao mesmo tempo, retira qualquer justificativa para a concessão de prazos diferenciados em determinadas situações; e decorrido um prazo, o feito não precisa aguardar em uma fila para que seja certificado, por exemplo, o trânsito em julgado de uma sentença proferida, não havendo

¹⁵⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) **Inteligência Artificial no Poder Judiciário Brasileiro**, 2019, p. 29/33. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em 20/08/2021

¹⁵¹ FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, André Dutra e. Inteligência Artificial como ativo estratégico para a administração pública. **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia**, Coord. FERNANDES, Ricardo V. de C.; CARVALHO, Angelo G. P. Fórum, Belo Horizonte, 2018. p. 100.

¹⁵² PORTO, Fábio Ribeiro. O impacto da utilização da Inteligência Artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia**, Coord. FERNANDES, Ricardo V. de C.; CARVALHO, Angelo G. P. Fórum, Belo Horizonte, 2018. pgs. 122/123.

necessidade de intervenção humana, portanto, os feitos podem imediatamente ter prosseguimento, com a realização do ato seguinte.

Os avanços da tecnologia na IA no Direito vem agilizar o trâmite processual, diminuir o percentil de equívocos cometidos pela figura humana, aumentando a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos, mas há muito a ser explorada.

Conforme destaca Moraes da Rosa¹⁵³, hodiernamente, a velocidade da informação lança novos desafios aos agentes da lei. Bem salienta, que é por mantida a necessidade do fator humano, especialmente para singularização das situações jurídicas, além de reservar a capacidade cognitiva e intelectual para o que realmente importa.

A IA está à favor e ao auxílio do homem. Não se pode negar a velocidade da informação e dos avanços tecnológicos nos últimos tempos, mas recusar em aceitar a realidade empiricamente verificável, no tocante ao apoio da tecnologia à favor do homem, seria apenas por retardar o inevitável.

Lévi¹⁵⁴ bem salienta que “o cúmulo da cegueira é atingido quando as antigas técnicas são declaradas culturais e impregnadas de valores, enquanto que as novas são denunciadas como bárbaras e contrárias à vida”. Como ressalta o autor, “alguém que condena a informática não pensaria nunca em criticar a impressão e menos ainda a escrita”.

O CRPS, tribunal administrativo de resolução de conflitos, carece de tecnologia, mão de obra e estrutura para absorver o montante de benefícios que são judicializados e para dar uma resposta recursal em tempo razoável. Portanto, a fim de contribuir na celeridade processual e em busca da almejada eficiência, princípio atribuído à Administração Pública Federal, levantam-se as seguintes propostas:

¹⁵³ MORAIS DA ROSA, Alexandre. A questão digital: o impacto da inteligência artificial no Direito. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 6., pp. 1-18, 2009. pgs. 04/05.

¹⁵⁴ LÉVI, Pierre. **As tecnologias da inteligência: O Futuro do Pensamento na Era da Informática**. Trad. Carlos I. Costa. Ed. 34, Rio de Janeiro, 2004, p. 08/09.

Quadro 10: Propostas para contribuição da celeridade processual e da eficiência.

CONSULTA À JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA	
Objetivo	Disponibilizar ao público a consulta aos acórdãos proferidos pelas turmas recursais através de palavras-chaves.
Justificativa	Há entendimentos, na concessão, revisão de benefícios e amparos assistenciais, mais favoráveis aos administrados na via recursal administrativa do que entendimentos firmados pelo judiciário. Contudo, a ausência de consulta ao teor dos decisórios inviabiliza a pesquisa e desestimula a interposição recursal aos administrados e advogados.

Fonte: Elaborado pela autora com base em toda a pesquisa realizada.

Quadro 11: Propostas para contribuição da celeridade processual e da eficiência.

ASSISTENTE DE ELABORAÇÃO DE ACÓRDÃOS	
Objetivo	Auxiliar os conselheiros na redação de acórdãos a fim de possibilitar agilidade e qualidade dos decisórios.
Mecanismos sugeridos	• Corretor de texto. • Sugestão de modelo¹⁵⁵ de voto, conforme o tipo de benefício e motivo de indeferimento.
Justificativa	Evitaria o erro de digitação, que acarreta na oposição de Embargos Declaratórios; dá mais celeridade ao trabalho desempenhado e, diante de um modelo preestabelecido, assegura um mínimo de qualidade de forma uniforme nas decisões.

Fonte: Elaborado pela autora com base em toda a pesquisa realizada.

Quadro 12: Propostas para contribuição da celeridade processual e da eficiência.

ASSISTENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA	
Objetivo	Assegurar maior segurança jurídica mediante a sugestão de normas vinculantes e acórdãos paradigmas sobre o assunto.
Mecanismos sugeridos	• Indicação de dispositivos de lei, de decretos, Enunciados, Portarias Interministeriais e Pareceres da Consultoria Jurídica em relação à matéria controvertida, normas estas que vinculam às decisões dos conselheiros do CRPS. • Indicação de Resoluções, acórdãos proferidos pelo mesmo relator, mesma turma e turmas diversas acerca do mesmo assunto, que não vinculam às decisões mas servem como paradigma. • Indicação de normativas internas do INSS acerca do assunto (IN, memorandos circulares, ofícios) a fim de se verificar se o

¹⁵⁵ “Por modelo, entende-se ‘uma estrutura que sumariza padrões de dados de maneira estatística ou lógica, de forma que ele pode ser aplicado a novos dados’. A diferença entre um modelo e um algoritmo diz respeito essencialmente a dados. Enquanto o algoritmo é um método ou procedimento abstrato, o modelo é resultado da utilização de um algoritmo em um conjunto específico de dados, por meio da qual valores de entrada (*inputs*) são convertidos em valores de saída (*outputs*) procedimento que pode ser aplicado a novos dados para fazer predições” in: BOEING, Daniel Henrique Arruda; MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Ensinando um robô a julgar: pragmática, discricionariedade, heurísticas e vieses no uso do aprendizado de máquina no Judiciário**. Florianópolis: EMais, 2020. pgs. 19/20.

	servidor deu cumprimento ao entendimento firmado pelo próprio INSS.
Justificativa	Evitaria a interposição de recursos a instâncias superiores, decorrente de descumprimento de norma vinculativa (pedido de revisão de acórdão, interposição de reclamação ao Conselho Pleno). Auxiliaria na agilidade e segurança jurídica das decisões, de modo a verificar decisões anteriores sobre a mesma matéria por relator ou turmas recursais.

Fonte: Elaborado pela autora com base em toda a pesquisa realizada.

Quadro 13: Propostas para contribuição da celeridade processual e da eficiência.

INDICATIVO DE PRELIMINARES	
Objetivo	Indicar ao conselheiro relator preliminares processuais que possam afastar ou interferir na análise de mérito.
Mecanismos sugeridos	• Indicação de intempestividade recursal. • Indicação de conexão ou continência. • Indicação de ação judicial sob a mesma matéria.
Justificativa	Possibilitaria maior agilidade na análise processual, além de resguardar segurança jurídica diante de acórdãos proferidos em casos concretos sob a mesma matéria. Outrossim, o ingresso de ação judicial sob a mesma matéria retira a competência de análise da matéria pelo CRPS, conforme o art. 54, III, do RICRPS, Portaria MDSA 116/2017, o que asseguraria maior agilidade na análise processual.

Fonte: Elaborado pela autora com base em toda a pesquisa realizada.

Quadro 14: Propostas para contribuição da celeridade processual e da eficiência.

CUMPRIMENTO AUTOMÁTICO DAS DECISÕES	
Objetivo	Garantir o cumprimento das decisões do CRPS em tempo hábil, 30 (trinta) dias, conforme delimita o art. 56, § 1º da Portaria MDSA 116/2017.
Mecanismos sugeridos	• Encaminhamento automatizado da diligência efetuada pelos conselheiros ao endereço de e-mail do administrado ou advogado, bem como, através de sistema <i>push</i> ciente a parte sobre a necessidade de juntar documentos ou prestar demais providências no processo. • O sistema do CRPS seja integrado ao sistema do INSS a fim de dar cumprimento automático às decisões do tribunal administrativo, em caso de o INSS não apresentar recurso em tempo hábil.
Justificativa	Os processos permanecem represados no INSS, ou por baixa dos autos em diligência, ou por decisão terminativa, aguardando a análise e cumprimento por servidor. Diante da falta de servidores e dos milhares de processos que aguardam análise é comum o tempo de cumprimento ultrapassar 1 (um) ano. Por via reflexa, aumenta-se o número de Mandados de Segurança em face do INSS em decorrência da demora no cumprimento.

Fonte: Elaborado pela autora com base em toda a pesquisa realizada.

Quadro 15: Propostas para contribuição da celeridade processual e da eficiência.

INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DO JUDICIÁRIO AO E-SISREC	
Objetivo	Gerar informações ao judiciário e comunicação facilitada dos órgãos (CRPS e judiciário) quanto ao andamento processual em Mandados de Segurança.
Justificativa	O tempo de cientificação e comunicação entre os órgãos acerca de cumprimento de Mandados de Segurança seriam por facilitados e reduzidos.

Fonte: Elaborado pela autora com base em toda a pesquisa realizada.

Quadro 16: Propostas para contribuição da celeridade processual e da eficiência.

ELABORAÇÃO DE ESTATÍSTICA	
Objetivo	Elaborar estatísticas de concessão e indeferimento de benefícios por espécie, de provimento e não provimento de recursos.
Justificativa	Através da coleta de dados possibilitaria uma melhor organização e interpretação dos resultados, o que colaboraria em possíveis estratégias de desjudicialização.

Fonte: Elaborado pela autora com base em toda a pesquisa realizada.

Por certo que as sugestões apontadas não visam exaurir as possibilidades de aplicação de IA nos julgamentos de recursos administrativos previdenciários, mas denotam a possibilidade de significativo avanço no tempo médio de resposta aos administrados e em melhoria na prestação do serviço público.

Como bem salientam Felisdório e Silva¹⁵⁶ “no Brasil, de forma geral, ainda não há compreensão sobre o potencial transformador da inteligência artificial como ativo estratégico para o aprimoramento dos serviços e políticas públicas”. Os autores bem retratam quanto a necessidade de inserção desse tema na agenda governamental brasileira, trazendo para o debate as empresas privadas e *startups*, o ecossistema acadêmico e o terceiro setor. No Brasil, as oportunidades mais óbvias e “imediatamente benéficas para a exploração de IA no governo estão relacionadas ao aumento da eficiência na prestação de serviços públicos e na diminuição da burocracia estatal”¹⁵⁷.

¹⁵⁶ FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, André Dutra e. Inteligência Artificial como ativo estratégico para a administração pública. **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia**, Coord. FERNANDES, Ricardo V. de C.; CARVALHO, Angelo G. P. Fórum, Belo Horizonte, 2018. p. 96.

¹⁵⁷ FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, André Dutra e. Inteligência Artificial como ativo estratégico para a administração pública. **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso**

A utilização de IA nos decisórios, como podemos perceber, não possui o condão de substituir o trabalho humano, mas dar apoio às decisões, gerando maior celeridade e eficiência na prestação do serviço público. A IA “possibilita a maximização da capacidade cognitiva, facilitando, também, o caminho decisório, de modo a evitar o trabalho manual e repetitivo”¹⁵⁸. O investimento e desenvolvimento de tecnologia em inteligência artificial possibilitaria a entrega de um serviço público qualificado, em tempo razoável, e evitaria o elevado índice de demandas judiciais.

O Tribunal Administrativo deve desenvolver melhorias a fim de amparar o número de contenciosos previdenciários, de modo que a utilização de inteligência artificial possibilitaria maior absorção das ações judiciais, maior celeridade no trâmite processual e qualidade nas respostas prestadas à sociedade.

O uso da IA é uma realidade mundial, enquanto mais de vinte países já publicaram as suas estratégias nacionais de inteligência artificial, a exemplo dos EUA, Alemanha e Rússia, o Brasil ainda não possui uma estratégia integrada, de modo que cada órgão público desenvolve individualmente mecanismos tecnológicos, conforme dados do judiciário apresentados.

Há urgência na adaptação dos aparatos no CRPS, o investimento em incremento tecnológico se traduz na qualidade da prestação do serviço público, com maior celeridade e eficiência. Enquanto o foco estiver em dar uma resposta às demandas judiciais, investindo-se no Poder Judiciário a exemplo da criação do TRF6, a Administração Pública permanecerá com os antigos problemas, investe-se nos efeitos da elevada judicialização mas não em sua causa.

Internacional de Direito, Governo e Tecnologia, Coord. FERNANDES, Ricardo V. de C.; CARVALHO, Angelo G. P. Fórum, Belo Horizonte, 2018. p. 96.

¹⁵⁸ MORAIS DA ROSA, Alexandre. A questão digital: o impacto da inteligência artificial no Direito. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 6., 2009. p. 01.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste relato de pesquisa cuidou-se de examinar a aplicação de regras de governança na Administração Pública, a fim de otimizar os resultados pretendidos, mediante a qualidade do serviço previdenciário prestado com a menor onerosidade possível. A deficiente prestação de serviços do INSS resulta no elevado índice de judicialização em matéria previdenciária, que tem crescido sobremaneira.

Nesse contexto, para o desenvolvimento da pesquisa partiu-se do seguinte problema: como resguardar o direito fundamental à Previdência Social, racionalizar gastos públicos e desincentivar a judicialização mediante a entrega de um serviço público qualificado? As hipóteses previstas na introdução se confirmaram ao longo do trabalho.

A primeira hipótese partiu do pressuposto da necessidade de se dirimir com a cultura judiciarista a partir da confiabilidade provocada aos administrados perante a Administração Pública, mediante o cumprimento do princípio da eficiência.

Do primeiro capítulo conclui-se que há possibilidade de descongestionar o Poder Judiciário, desde que o foco esteja em evitar as causas de lide previdenciária e, não apenas, dar uma resposta a estes conflitos.

Restou evidente que os recursos públicos não são sustentavelmente direcionados, na medida em que o custo da tramitação de um processo administrativo de requerimento de benefício no INSS, no ano de 2016, resultou em média a R\$ 894,00, enquanto o valor aproximado de um processo judicial, apenas em 1ª instância, custou R\$ 3.734,00 no mesmo ano¹⁵⁹. Um recurso administrativo,

¹⁵⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO- TC 022.354/2017-4. Advocacia-Geral da União; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério do Desenvolvimento Social. **Levantamento na Judicialização Previdenciária junto ao INSS**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 08/10/2021.

em todas as instâncias despende o custo de R\$ 140,83¹⁶⁰. Portanto, a aplicação de recursos no *output* do sistema com a intenção de aumentar o número de sentenças, a exemplo da criação do TRF6, não se justifica, quando o ideal seria evitá-las através de políticas orçamentárias para dirimir as causas da ineficiência administrativa.

Assim, o primeiro capítulo confirmou, também, a segunda hipótese, que no Brasil os frequentes investimentos no Poder Judiciário destoam da real necessidade de aplicação de recursos orçamentários na Administração Pública que carece de pessoal, orçamento, tecnologia e boa administração.

Do segundo capítulo, conclui-se como os principais desafios a serem superados no Processo Administrativo Previdenciário: i) a inobservância ao princípio do devido processo legal, pois há uma sequência de atos a serem praticados pelo INSS com conteúdo próprio de processo; ii) o indeferimento automático de benefícios pelo sistema, que no cruzamento de dados não evidencia o direito à concessão de benefício e o indefere de plano, sem a devida análise por servidor; iii) a interpretação meramente literal das leis previdenciárias, desconsiderando-se princípios constitucionais e entendimentos consolidados nos tribunais; iv) a métrica de pontuação por produtividade do servidor, que é compelido a contribuir no indeferimento de benefícios por eventual responsabilização funcional, e pequena ou inexistente pontuação para atos diligenciais; v) a falta de incentivo a solução dos litígios pelo Tribunal Administrativo.

A terceira hipótese arguida quanto a necessidade de implementação de Políticas Públicas eficazes de desjudicialização, com o propósito de investir-se no Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS para obter capacidade de resolução dos litígios, mediante a celeridade e eficiência do Tribunal Administrativo, se confirma no terceiro capítulo.

A investigação quanto a possibilidade de consecução do acesso à justiça pela via administrativa, revelou algumas possibilidades, mas, também,

¹⁶⁰ CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL- CRPS. **Nota Informativa nº 01/2020, de 28 de maio de 2020.** Dispõe do custo médio do processo administrativo no CRPS.

algumas distorções. De acordo com pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União- TCU a partir do acórdão 2.894/2018-TCU-Plenário, concluiu-se, que a causa número um da judicialização previdenciária estaria calcada na gratuidade judicial. Ou seja, talvez a pesquisa estivesse mais voltada a aferir possível diminuição de acesso ao judiciário do que, efetivamente, buscar as possíveis causas que motivassem à judicialização. Ainda concluiu, conforme entrevistas a atores do judiciário, que a judicialização estaria mais relacionada aos incentivos à litigância do que a divergência de entendimentos ou erros do INSS.

É certo que os administrados não litigam por mera deliberalidade, enquanto houver limitação de acesso à justiça pela via administrativa a judicialização para o alcance do bem-estar social se impõe. Vaz¹⁶¹, precisamente, acentua que a judicialização é fundamental para a concretização de direitos enquanto não houver uma revolução nas políticas públicas de concessão das prestações da Seguridade Social.

Além da necessidade de contornar os principais desafios presentes no INSS o CRPS carece de conselheiros, de servidores e de tecnologia o que retarda, sobremaneira, a análise recursal. Garth e Cappelletti¹⁶², bem salientam quanto a necessidade de encorajar-se a utilização de vias alternativas para a solução de conflitos.

As proposições para dar maior efetividade ao CRPS, permeiam: i) o aumento do Tribunal Administrativo, mediante a contratação de pessoal e criação de turmas recursais, com o intuito de absorver a intensa quantidade de litígios; ii) a criação de centros de solução consensual de conflitos previdenciários, para sessões de conciliação e mediação; iii) atribuição de força vinculante aos Enunciados editados pelo Conselho Pleno do CRPS, a fim de o INSS dar aplicabilidade imediata aos entendimentos consolidados; e iv) incremento de tecnologia e Inteligência Artificial nos julgamentos de recursos administrativos.

¹⁶¹ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1ª ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021. pgs. 300/301.

¹⁶² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris. 1988, p. 05.

Longe da pretensão de exaurir todas as possibilidades de corroborar na desjudicialização previdenciária a pesquisa demonstra alguns pontos triviais que podem auxiliar na melhor prestação do serviço público. Faz-se necessário, contudo, maior desenvolvimento do estudo para buscar, na prática, mecanismos para a efetividade administrativa.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ARENHART, Fernando Santos; NETO, Giacomio Balbinotto. **A Análise Econômica da Litigância:** Teoria e Evidências. UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics, 2012. p. 17. Disponível em: <<https://escholarship.org>>. Acesso em 02/10/2021.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Escala, 2000.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). **Judicialização contra o INSS**, 2019, p. 12. Disponível em: <<http://ajupe.org.br>>. Acesso em 02/10/2021.

BARBOSA, Washington Luís Batista. **Conflitos Previdenciários:** medidas extrajudiciais e administrativas. São Paulo: LTR, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOEING, Daniel Henrique Arruda; MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Ensinando um robô a julgar:** pragmática, discricionariedade, heurísticas e vieses no uso do aprendizado de máquina no Judiciário. Florianópolis: EMais, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça**, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>>. Acesso em 11/10/2021

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Macrodesafios do Poder Judiciário para 2021-2026:** resultados da Consulta Pública a respeito das propostas de Macrodesafios para a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026. Brasília: CNJ, 2019. 26 p. Consulta Pública. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/78>> Acesso em 10/08/2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>> Acesso em 10/08/2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/01/2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4830 de 06 de outubro de 2022**. Altera o artigo 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em <www.camara.leg.br>. Acesso em: 02 de julho de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.113 de 20 de abril de 2022**. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre o fluxo de análise de benefícios previdenciários e assistenciais sob avaliação do Instituto Nacional do Seguro Social, da Perícia Médica Federal e do Conselho de Recursos da Previdência Social. Disponível em: www.congressonacional.leg.br. Acesso em: 12/05/2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Portaria MDSA nº 116, de 20 de março de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Recursos do Seguro Social -CRSS, art. 59. Disponível em: www.gov.br. Acesso em: 30/06/2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. **Ministro da Economia atribui efeito vinculante a 22 súmulas do CARF**. Disponível em: <www.carf.economia.gov.br>. Acesso em: 30/06/2022.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 2.894/2018. Plenário, pgs 26/32.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Curso de Processo Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2013.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

CAVALINNI, Marta. INSS negou mais de 20 milhões de pedidos de auxílio-doença em 11 anos. [S.l.]: **G1 Globo**, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/>>. Acesso: 01/02/2022.

COASE, Ronald H. **The Problem of Social Cost**. Chicago: Law and Economic, 1961.

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL- CRPS. **Nota Informativa nº 01/2020, de 28 de maio de 2020.** Dispõe do custo médio do processo administrativo no CRPS.

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** (1819). Disponível em http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf. Acesso em 01/11/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) **Inteligência Artificial no Poder Judiciário Brasileiro**, 2019, p. 29/33. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em 20/08/2021.

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL- CRPS, número do processo: 44233.117601/2017-49, 1ª Composição Adjunta da 26ª Junta de Recursos, Relatora: BRUNA CORREIA, data do julgamento: 19/04/2018.

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL- CRPS, número do processo: 44233.100295/2017-10, 1ª Composição Adjunta da 26ª Junta de Recursos, Relatora: MELYSSA CANCELLIER, Data do Julgamento: 17/04/2018.

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL- CRPS, processo n. 44232.009357/2012-47, 16ª Junta de Recursos, Relator: Paulo Vittor Nazário Sermann, data do julgamento: 14/05/2013.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia:** ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

CRUZ, Frank Ned Santa. **Inteligência Artificial no Judiciário.** Santa Cruz: Direito e Tecnologia, 2017.

DEMARCHI, Clovis. A Dignidade Humana como Fundamento para a Positivização dos Direitos Fundamentais. **Direito, Estado e sustentabilidade.** DEMARCHI, Clovis; OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de; ABREU, Pedro Manoel (org.). São Paulo: Intelecto Editora, 2016.

DEMARCHI, Clovis. As metas do CNJ: controle e parâmetro para o prazo razoável do processo e o princípio da eficiência. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Univali, Itajaí, v. 6, n. 2, 2o quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica – ISSN 1980-7791.

DOCA, Geraldo. INSS tem fila recorde, com 2,85 milhões à espera de benefício, equivalente a população de Salvador. [S.l.]: **Época**, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/epoca/inss-tem-fila-recorde-com-285-milhoes-espera-de-beneficio-equivalente-populacao-de-salvador-25449108>. Acesso em: 11 out. 2021.

FALCÃO, Joaquim. **Estratégias para reforma do Judiciário**. Reforma do Judiciário. RENAUT, Sergio R. T.; BOTTINI, Pierpaolo (org.). São Paulo: Saraiva, 2005.

FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, André Dutra e. Inteligência Artificial como ativo estratégico para a administração pública. **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia, Coord. FERNANDES, Ricardo V. de C.; CARVALHO, Angelo G. P. Fórum, Belo Horizonte, 2018.

FERNANDES, Ana Paula; SERMANN, Paulo Vitor Nazário. Processo Administrativo Previdenciário – Conselho de Recursos da Previdência Social – Controle de Legalidade e Participação Democrática da Sociedade na Administração Pública Previdenciária. **Direito Previdenciário Revisado**, Porto Alegre, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia constitucional y Derechos Fundamentales. Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008.

FILHO, Dariel Santana; BÓRSIO, Marcelo; GUEDES, Jefferson. Alterações Recentes da Legislação Previdenciária e seus Possíveis Impactos no Processo Administrativo Previdenciário no Conselho de Recursos da Previdência Social. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**. São Paulo, v. 46, n. 210, p. 173-197, mar./abr. 2020.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O Direito Ambiental e sua Ligação com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e com os Direitos Fundamentais. **Direito, Estado e sustentabilidade**. DEMARCHI, Clovis; OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de; ABREU, Pedro Manoel (org.). São Paulo: Intelecto Editora, 2016.

GARCIA, Marcos Leite. Efetividade dos Direitos Fundamentais: notas a partir da visão integral do conceito segundo Gregorio Peces-Barba. *In*: VALLE, Juliano Keller do; MARCELINO JR., Julio Cesar. **Reflexões da Pós-Modernidade**: Estado, Direito e Constituição. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

GARCIA, Marcos Leite. Reflexões sobre o conceito de direitos fundamentais de Gregorio Peces-Barba. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 209 – 232, 2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Processo Administrativo é Mais Eficaz Sem Formalidades**. Revista Consultor Jurídico, outubro de 2012. Disponível em <<https://www.conjur.com.br>>. Acesso: 13/09/2021.

Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020.

JACOBSEN, Gilson. Juizados especiais federais e jurisdição de equidade no cenário atual. **Revista CEJ**. Brasília: ano XX, n. 70. set/dez/2016.

JACOBSEN, Gilson. **Juizados Especiais Federais**: quando só o direito não basta para um efetivo acesso à justiça. 289 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2014.

JUCÁ, Francisco Pedro; MONTESCHIO, Horário; MONTESCHIO, Valéria Juliana Tortato. **Administração pública eficiente e a necessidade da garantia de assegurar os direitos fundamentais efetivamente aos brasileiros**. Anais do V Congresso Luso-Brasileiro de Direitos Humanos na Sociedade da Informação, v. 03, n. 26, 2018.

KAZUO, Watanabe. **Controle Jurisdicional**: princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional no sistema jurídico brasileiro e mandado de segurança contra atos judiciais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

LAZZARI, João Batista. **Juizados Especiais Federais**: uma análise crítico-positiva para maior efetividade no acesso à justiça e para a obtenção de um processo justo. 305 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2014.

LÉVI, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: O Futuro do Pensamento na Era da Informática. Trad. Carlos I. Costa. Ed. 34, Rio de Janeiro, 2004.

MARINHO, Rogério Simonetti; LEAL, Bruno Bianco. Apresentação Associativa. **Revista do Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS**: Previdência e Justiça. Vol. 1, número 1, Brasília: 2019.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 94.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Muruchco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAIS DA ROSA, Alexandre. A questão digital: o impacto da inteligência artificial no Direito. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 6., 2009.

MOREIRA, Egon Bochmann. **Processo administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos**: porque a democracia precisa das humanidades. Tradução Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

ORTIZ, Bruna Correia. Boa Governança: a racionalização dos gastos públicos proveniente da desjudicialização previdenciária. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; PIFFER, Carla; DANIELI, Adilor (org.). **Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental**. Itajaí: Ed. da Univali, 2021.

PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales: teoría general**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann. Direito e inteligência artificial: referenciais básicos à resolução CNJ 332/2020. Brasília: Ed. Do Autor – Dr. IA, 2020.

PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007.

PORTO, Fábio Ribeiro. **O impacto da utilização da Inteligência Artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro**. Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia, Coord. FERNANDES, Ricardo V. de C.; CARVALHO, Angelo G. P. Fórum, Belo Horizonte, 2018.

POSNER, Richard. **El Análisis Económico del Derecho**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2001.

SAVARIS, José Antônio; SANTOS, Bruno Henrique Silva. **A revisão de benefícios pelo INSS e a 'fishing expedition previdenciária'**. Dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br>>. Acesso em 20/01/2021.

SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2008.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. atual. Ampl. – Curitiba: Alteridade, 2021.

SAVARIS, José Antônio. **Silêncio administrativo e proteção judicial no Direito Previdenciário**. Alteridade, 2020. Disponível em <<https://www.alteridade.com.br>>. Acesso em 06/02/2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. **Nova Previdência terá impacto de R\$ 4,1 trilhões em 20 anos**. Junho de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br> > Acesso em 20/01/2022.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIMÃO, Edna. **Cresce a concessão de benefício do INSS por via judicial, aponta Fipe**. Valor Econômico. Brasília, 2021. Disponível em <www.valor.globo.com >. Acesso em 01/02/2022.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. **Acesso à justiça o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 77.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antudes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo, Edipro, 2016, p. 20.

Transparência Internacional Brasil. Índice de percepção da corrupção 2021. Disponível em <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em 14/01/2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO- TC 022.354/2017-4. Advocacia-Geral da União; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério do Desenvolvimento Social. **Levantamento na Judicialização Previdenciária junto ao INSS**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 08/10/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2a Edição, 2018.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização da Seguridade Social**. 1a ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

VAZ, Paulo Afonso. **A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade**: da negativa administrativa à retração judicial. [S.l.]: Tribunal Regional

Federal da 4ª Região, junho de 2021. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br>. Acesso: 03/02/2022.

VILLEY, Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.