

[artigo original]

A JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS DOS SEGURADOS ESPECIAIS: EFEITOS PARA O ORÇAMENTO PÚBLICO E PARA A SOCIEDADE

Raphael Silva Rodrigues¹
Rodrigo Almeida Magalhães²
Thiago Penido Martins³

Resumo

O presente artigo busca, por essência, mensurar impactos sociais e financeiros do crescente fenômeno da judicialização de demandas previdenciárias dos segurados especiais e identificar quais são as medidas plausíveis para evitar que conflitos que poderiam ser resolvidos administrativamente sejam levados ao Poder Judiciário. Para tanto, objetivou-se demonstrar a importância da observância do fenômeno para a gestão política e judiciária; analisar quais são os índices de concessão de benefícios previdenciários para segurados especiais no âmbito administrativo e no âmbito judicial; bem como compreender os fatores que levam os segurados especiais ao Judiciário. Dessa forma, evidenciou-se quais são os efeitos negativos do fenômeno mencionado, tanto para os pretensos beneficiários, quanto para o poder público, bem como quais são as medidas satisfatórias para dirimir esses efeitos.

Palavras-chave: Judicialização. Previdência. Análise Econômica do Direito. Segurados Especiais.

THE LITIGATION OF SOCIAL SECURITY CLAIMS BY SPECIAL INSUREDS: EFFECTS ON THE PUBLIC BUDGET AND ON SOCIETY

Abstract

This paper fundamentally seeks to assess the social and financial impacts of the growing phenomenon of judicialization of social security claims for special beneficiaries. It also aims to identify plausible measures to prevent conflicts that could be resolved administratively from being brought to the Judiciary. To this end, the objective is to demonstrate the significance of observing this phenomenon for political and judicial management. The analysis encompasses examining the rates of approval of social security benefits for special beneficiaries in both administrative and

¹ Doutor e Mestre em Direito pela UFMG. Especialista em Direito Tributário pela PUC/MG. Professor Universitário (Mestrado, MBA/Especialização e Graduação). Membro integrante de Bancas Examinadoras de Concursos Públicos. Advogado e Consultor Jurídico.

² Doutor e Mestre em Direito pela PUC/MG. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) da PUC/MG. Professor Titular do Centro Universitário Unihorizontes. Professor Associado da UFMG. Advogado.

³ Doutor em Direito Privado pela PUC/MG. Mestre em Direito e Especialista em Direito pela FDMC/MG. Procurador Autárquico do Município de Belo Horizonte/MG. Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e do Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania (UEMG).

judicial realms, as well as understanding the factors that lead these beneficiaries to the judiciary. Consequently, the article highlights the negative effects of the mentioned phenomenon, both for prospective beneficiaries and for the public sector. Additionally, it proposes satisfactory measures to mitigate these effects.

Keywords: Judicialization. Pension. Economic Analysis of Law. Special Insured.

1 INTRODUÇÃO

Mudanças demográficas como envelhecimento populacional, altas taxas de desemprego e instabilidade econômica, atreladas ao aumento da conscientização sobre os direitos previdenciários são fatores que contribuem para uma maior demanda previdenciária em uma população. Além dos fatores mencionados estarem presentes no cenário brasileiro, ocasionando um aumento esperado da busca pelos benefícios previdenciários, o déficit de servidores da autarquia responsável pela análise dos benefícios provoca um exame superficial e na retração das concessões administrativas. Essa retração, por sua vez, gera o aumento da busca judicial dos demandantes que desejam ter o seu direito assegurado.

A previdência social brasileira é marcada, usualmente, por contribuições obrigatórias, está garantida constitucionalmente e é entendida como uma política pública, posicionando-se ao lado da assistência social e da saúde para comporem o grande arcabouço protetivo da seguridade social. O caráter contributivo compulsório, entretanto, é excepcionado para o chamado segurado especial. (Maranhão; Vieira Filho, 2018).

O segurado especial é uma categoria de trabalhador rural definida pelo Regime Geral de Previdência Social, destinada aos agricultores familiares, pescadores artesanais, indígenas e quilombolas que exercem atividades rurais de subsistência, cuja renda provém majoritariamente da produção agrícola, pecuária, extrativista vegetal ou pesqueira.

Embora a Constituição Federal tenha igualado formalmente os trabalhadores do campo e da cidade, há um desequilíbrio entre eles quanto à capacidade probatória da atividade laborativa exercida. Os segurados especiais possuem uma hipossuficiência, afinal, costumam passar a vida laboral sem registrar suas diversas atividades - nem se cobra deles que assim o façam. Isso faz com que a análise autárquica que já é superficial e precária aumente os índices de indeferimento de concessões administrativas.

É fato que, pelo Princípio da Inafastabilidade da Prestação Judicial, positivado no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, a lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário, qualquer lesão ou ameaça a direito.

Todavia, se o direito é lesionado ou ameaçado pela própria administração pública - nesse caso a indireta - torna-se relevante o questionamento das causas dessa lesão, para que sejam encontradas as soluções possíveis, a fim de garantir que, tanto os direitos da seguridade social sejam concretizados, como a administração tenha a menor onerosidade possível ao resguardar esses direitos.

2 O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS

Apesar de a Previdência Social brasileira ter sido instituída há um século, por

meio do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, inicialmente, é tarefa arriscada afirmar, com precisão, em que momento se iniciou a judicialização de demandas previdenciárias no Brasil.

Todavia, foi a Constituição Federal de 1988 que, além de ter positivado o princípio da inafastabilidade, consagrou o acesso à justiça como direito fundamental. Desde então, a judicialização das demandas previdenciárias tem sido uma opção para aqueles que se sentem prejudicados ou que não conseguem obter seus benefícios de forma administrativa.

Tal opção é salutar para a preservação dos direitos previdenciários, afinal o sistema previdenciário está sujeito à litigiosidade e é papel do Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional da Administração. (Medauar, 1999 p. 392). No entanto, nos últimos anos, o que tem ocorrido é um aumento significativo de processos previdenciários que estão sobrecarregando o Judiciário e prejudicando tanto a Fazenda Pública, quanto os demandantes que almejam ter o seu direito efetivado.

É sabido que o Estado, em suas mais diversas manifestações é o maior litigante brasileiro, ou seja, aquele que mais figura em processos no Poder Judiciário.

Ainda, com o objetivo de identificar os maiores litigantes da Justiça e subsidiar eventuais políticas judiciárias voltadas à redução da litigiosidade, o relatório “Justiça em Números 2022”⁴ trouxe a primeira versão do Painel de Grandes Litigantes, que nos permitiu concluir que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi o maior litigante no polo passivo, em ações ajuizadas no ano de 2022.

Figura 1 - Tela inicial do Painel de Grandes Litigantes

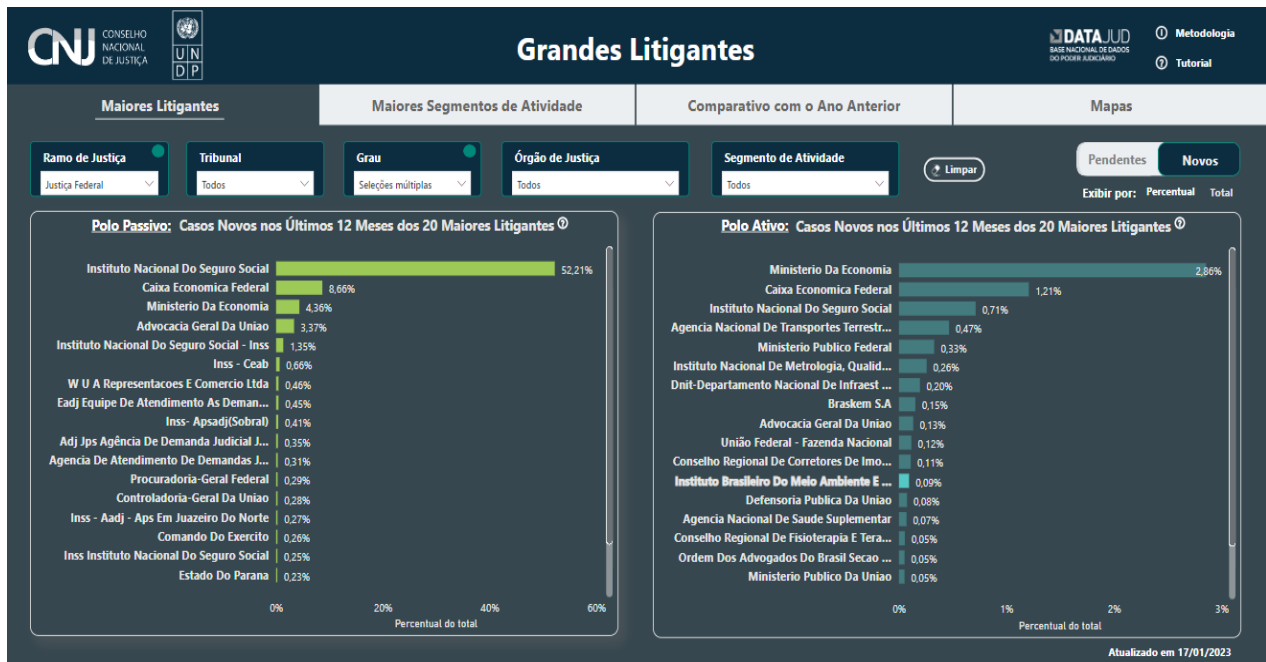


Fonte: Painel de Grandes Litigantes – Jan/2023.

No período supracitado o INSS esteve presente no polo passivo em 9,77% das ações ajuizadas no Poder Judiciário. Podemos verificar no gráfico a seguir que, no mesmo período, das ações ajuizadas na Justiça Federal, onde as ações judiciais previdenciárias são majoritariamente propostas, o INSS figurou no polo passivo em 52,21% delas.

Figura 2 - Painel de Grandes Litigantes na Justiça Federal

⁴ Principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004.



Fonte: Painel de Grandes Litigantes – Jan/2023.

Portanto, diante dos dados apresentados, podemos concluir que a autarquia federal responsável por promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social figura no polo passivo em mais da metade das ações ajuizadas na Justiça Federal em razão, entre outros fatores, do alto índice de indeferimento administrativo.

3 O CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL

Dentro do espectro previdenciário existe a categoria do segurado especial. Neste grupo enquadraram-se os agricultores, extrativistas vegetais, pescadores artesanais, indígenas e quilombolas que individualmente ou em regime de economia familiar exercem atividades rurais de subsistência, cuja renda provém majoritariamente das suas produções (BRASIL, 1991). Os benefícios previdenciários aos quais o segurado especial pode ter direito incluem auxílio-doença rural, aposentadoria por idade rural, salário-maternidade rural e pensão por morte rural.

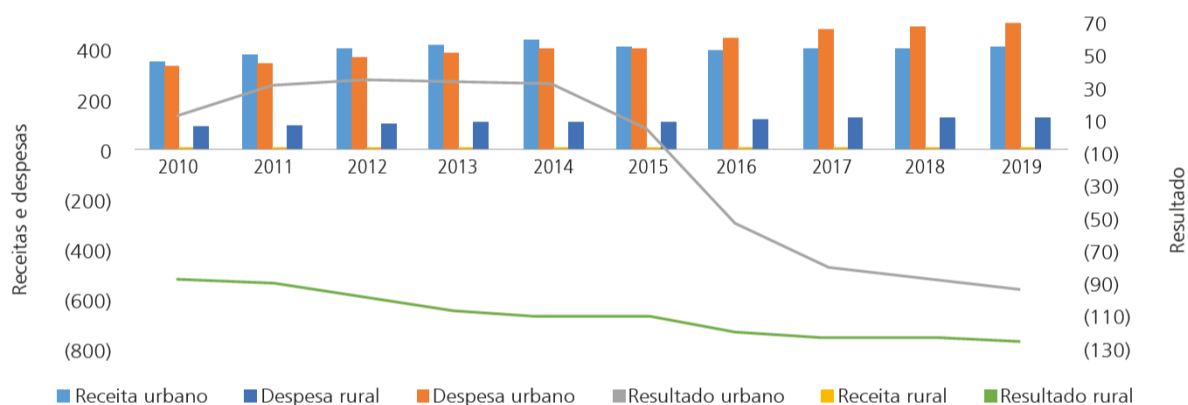
Consoante mencionado anteriormente, o caráter contributivo compulsório é excepcionado para essa categoria (Maranhão; Vieira Filho, 2018 p. 7). A crescente judicialização de demandas previdenciárias, por si só, já gera diversos efeitos sociais e orçamentários, no entanto, essa peculiaridade dos segurados especiais acrescenta mais uma variável ao impacto que é objeto de estudo do presente trabalho. Nesse sentido, *Sztajn*, na nota da tradução de Mackaay e Rosseau (2015, p. 79), salienta que:

[...] por força de norma constitucional, pessoas que nunca contribuíram para a previdência social recebem benefícios que, ainda quando de valor não significativo individualmente, dados o número de beneficiários e os

aumentos do salário mínimo superiores às taxas inflacionárias, geram outro desequilíbrio que afeta as contas da Previdência Social.

Conforme destacado em parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o referido desequilíbrio decorrente da concessão de benefícios não condicionados à contribuição se traduz na maior geração de despesas do que de receitas ao orçamento público, notadamente nas modalidades urbanas da previdência social. (TCU, Parecer Prévio nº 018.177/2020-4, 2020). É o que pode ser observado no seguinte gráfico extraído do Parecer:

Figura 3 - Resultados do RGPS segregados pelas modalidades urbana e rural (R\$ bilhões/valores corrigidos)



Fontes: RREO⁵ – dez/2019 e BEPS⁶ – dez/2019.

A discrepância observada entre receitas e despesas das modalidades acima disposta é aceitável e dialoga com o princípio da justiça social e com o caráter distributivo da Constituição Federal. Todavia, o que se pretende nesse trabalho é demonstrar que, para além da alocação de recursos, que já é desigual, a ineficiência da administração pública em tratar das análises de demandas previdenciárias excede a onerosidade aceitável.

4 FATORES QUE LEVAM O SEGURADO ESPECIAL AO JUDICIÁRIO

4.1 Morosidade burocrática no INSS

Há de se destacar que, com a constitucionalização do princípio da inafastabilidade da jurisdição, foi consolidado um entendimento de que as esferas judicial e administrativa são independentes e, por isso, não há necessidade de prévio requerimento administrativo para o ajuizamento de demandas judiciais.

Todavia, no ramo do direito processual civil existem algumas exceções para a inafastabilidade irrestrita da jurisdição. Uma delas é a necessidade de prévio requerimento

⁵ Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

⁶ Boletim Estatístico da Previdência Social.

administrativo para que haja ação judicial contra o INSS, pleiteando a concessão de benefícios previdenciários.

Este entendimento foi consolidado, em sede de repercussão geral, no Tema 350 do STF, que também aduz que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas.

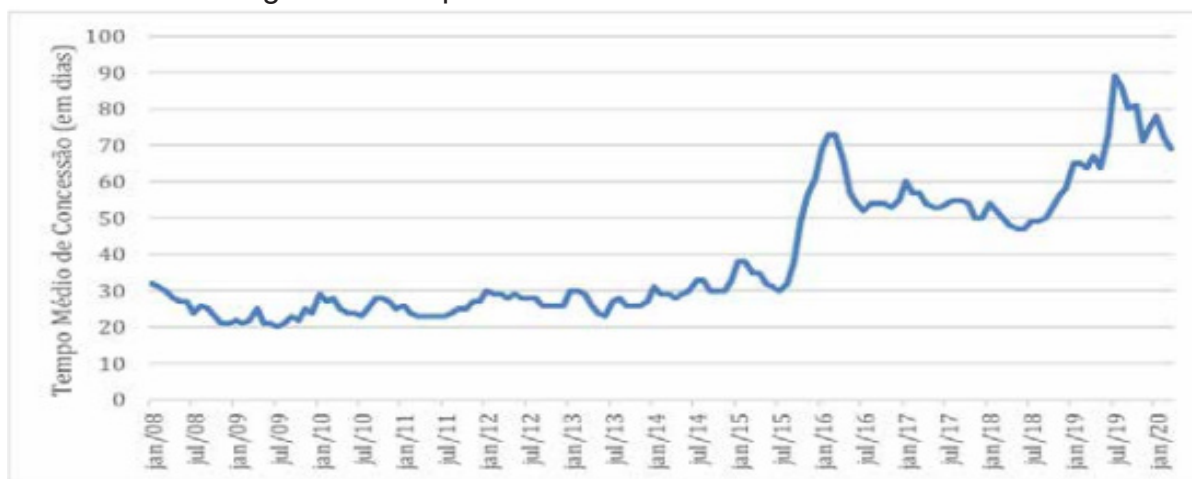
Faz-se importante ressaltar que, para que haja interesse de agir, a exigência é de prévio requerimento administrativo, não de indeferimento do pedido. Afinal, o que acontece em muitos dos casos que levam o segurado especial ao Judiciário é a morosidade burocrática ou a inação da autarquia.

O INSS possui um prazo legal, que varia dependendo do tipo de benefício, para decidir se o segurado possui ou não o direito ao benefício pretendido. Os prazos foram definidos por meio de acordo firmado entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 2020. Caso a autarquia não julgue o pedido no prazo, o interessado poderá ingressar com ação de concessão do benefício pretendido na justiça.

Trata-se de uma modalidade de judicialização de políticas públicas que difere do padrão usualmente identificado na literatura, em que o administrado diverge de uma decisão administrativa e, por isso, procura a revisão dessa decisão no Judiciário (Maranhão; Azevedo; Ferraz, 2014). Em razão da demora, o Judiciário é acionado para que a entidade administrativa decida, e não para revisar eventual decisão negativa.

Assim como o fenômeno da judicialização, a morosidade mencionada é crescente. É o que pode ser verificado no gráfico apresentado a seguir.

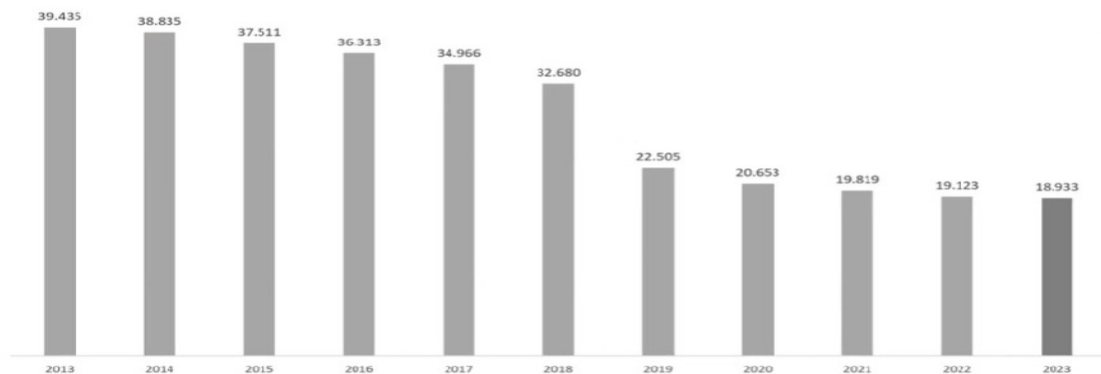
Figura 4 - Tempo médio de concessão de benefícios



Fonte: Elaborado pelo CNJ/INSPEP com base nos dados do BEPS.

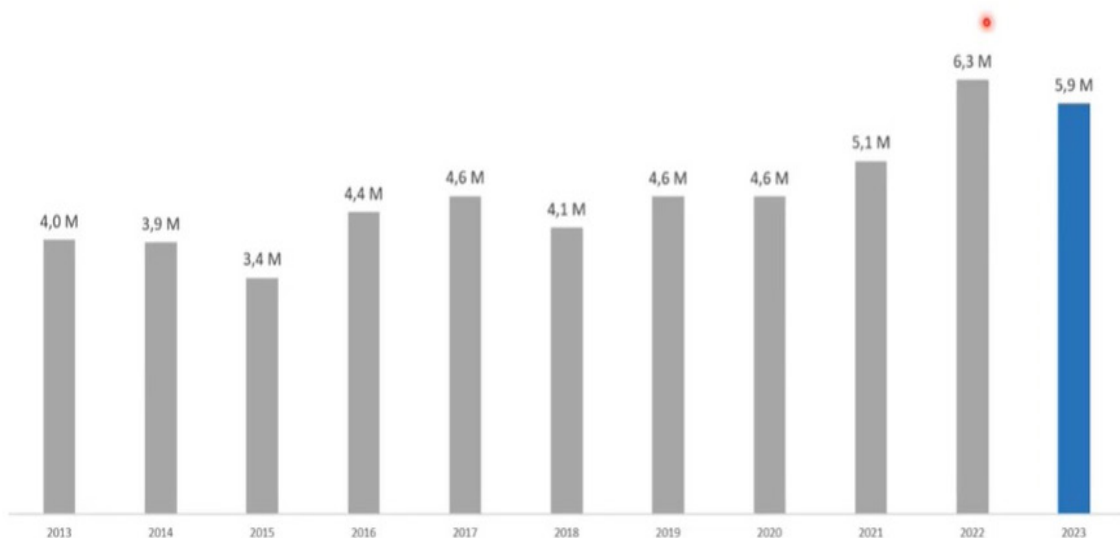
O crescimento do tempo médio de análise é decorrente da combinação de dois fatores principais: a redução do quadro de servidores do INSS e o aumento de requerimentos de benefícios. Ambos os fatores podem ser observados com maior clareza nos gráficos apresentados a seguir.

Figura 5 - Quantidade de Servidores do INSS, considerando apenas servidores da carreira do seguro social - regime jurídico único.



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal.

Figura 6 – Quantidade de benefícios decididos pelo INSS



Fonte: Síntese. Realizada a projeção do ano de 2023.

4.2 INOBSERVÂNCIA DE PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DO INSS

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), realizou uma pesquisa empírica a respeito dos impactos da atuação do Poder Judiciário sobre a política pública previdenciária. No relatório final dessa pesquisa, publicado em 2020, foi levantada a hipótese de que a judicialização

de benefícios previdenciários seria estimulada pelo descompasso entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais.

Afinal, as decisões dos tribunais superiores e da Turma Nacional de Uniformização (TNU) versam constantemente sobre os critérios de análise para a concessão de benefícios - o que é considerado como atividade especial, possibilidade ou não de acumulação de benefícios, teto do valor do benefício, entre outras questões com relação às quais os juízes e o INSS podem ter posições divergentes (CNJ, 2020).

Ainda segundo o Conselho Nacional de Justiça (2020, p.113):

[...] o servidor que avalia administrativamente a concessão ou não de um benefício aplica os dispositivos de um ato administrativo, elaborado pela Procuradoria do INSS em consonância com a direção da autarquia. Essa cadeia normativa, porém, nem sempre se atualiza para acompanhar mudanças jurisprudenciais de maneira imediata. Esse descompasso de atualização pode acabar gerando indeferimentos administrativos judicializáveis na ponta da cadeia de decisão do INSS, [...]. (grifo nosso)

No âmbito dos segurados especiais, a título de exemplo, alguns dos precedentes que não costumam ser observados são a Súmula nº 14 da Turma Nacional de Uniformização: “Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício”, e o Tema nº 11 da mesma turma: “A exigência de início de prova material contemporânea para concessão do salário maternidade à segurada especial pode ser flexibilizada”. Ambas buscam estabelecer uniformidade no tocante à prova da atividade rural.

A pesquisa mencionada anteriormente contou com entrevistas semiestruturadas com atores-chave do sistema previdenciário, do sistema judicial e de representantes de segurados. Entre outras conclusões, as entrevistas mostraram que além da inobservância de alguns precedentes, o processo de interiorização de outros não é dinâmico. Para um dos entrevistados “haveria casos de entendimentos já reconhecidos como pacificados na cúpula do INSS, mas que demoram a chegar ao conhecimento do operador do INSS na ponta”.

Desse modo, a inobservância da jurisprudência emerge como um dos elementos que ocasionam a retração das concessões administrativas e, por conseguinte, estimula a judicialização, haja vista que é conhecido que o Poder Judiciário mantém entendimentos diversos dos aplicados.

4.3 ASSIMETRIA ENTRE O PERFIL DE ATUAÇÃO DO SERVIDOR DA AUTARQUIA E DOS OPERADORES DO DIREITO

Assim como a não internalização da jurisprudência no INSS, a divergência em torno da interpretação do Direito é um dos principais fatores que levam à judicialização previdenciária. Isso ocorre, principalmente, por conta das diferenças entre a atuação do servidor responsável pela análise dos benefícios previdenciários e a atuação dos operadores do direito, atuantes em um processo previdenciário.

É importante destacar que é atribuição da Procuradoria-Geral Federal, órgão

vinculado à Advocacia-Geral da União, representar judicialmente as autarquias e fundações federais.

Entretanto, nas lições de Figueredo (2023, p. 14):

Trazendo a discussão para o campo próprio do contencioso previdenciário relacionado aos segurados especiais, é nítido que o papel do Procurador Federal não pode (e não deve) se limitar à defesa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em juízo, muito menos se apegar unicamente aos ditames legais. (grifo nosso).

Portanto, considerando os benefícios que os segurados especiais podem ter direito, a discrepância entre a análise administrativa e a análise judiciária é ainda maior. Afinal, o Advogado Público possui um ofício de natureza híbrida (defensor do ente público e fiscal da ordem jurídica justa) e, por isso, exerce um papel interpretativo que leva em consideração o contexto probatório e a dificuldade de formalizar as relações de trabalho no meio rural (Figueredo, 2023).

Assim como a atuação do advogado público, a atuação dos magistrados também deve considerar as peculiaridades que envolvem o processo previdenciário, notadamente tratando-se dos segurados especiais. É o que foi aludido em voto do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (2018, p. 5), no Agravo Interno de Agravo em Recurso Especial n. 578.883-RS:

[...] contornos especiais demandam do julgador um olhar diferenciado para as pretensões que envolvem a concessão de uma prestação previdenciária, permitindo a adoção de técnicas diferenciadas de análise, mais condizentes com a realização das exigências de um direito fundamental, a fim de garantir um processo justo, que dê efetividade à proteção social que estas demandas encerram.

Por outro lado, uma prática recorrente, que resulta no aumento significativo dos indeferimentos administrativos, é a análise autárquica que prescinde da devida consideração dos princípios constitucionais. Trata-se de abordagem excessivamente focada muitas vezes numa aplicação do direito que desconsidera o contexto fático dos casos em questão.

Nessa perspectiva, de acordo com Vaz (2020, n. p.):

São escandalosos os casos de negativa de concessão de benefícios sob o argumento da falta de prova dos requisitos prescritos em lei, como tempo de contribuição e/ou de trabalho rural, incapacidade laboral ou demonstração do exercício de atividade especial.

Portanto, se a atuação do Procurador Federal não se restringe à defesa do ente, a análise realizada administrativamente também não deve ser estritamente legalista e tendente a negar uma concessão que possivelmente ocorrerá na via judicial posteriormente.

5 O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

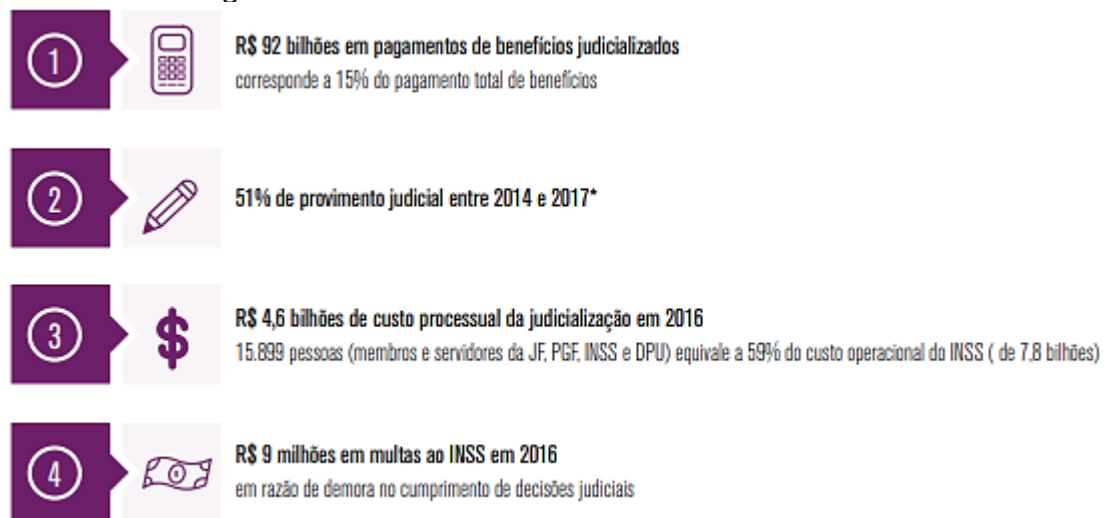
Com o advento de novas tecnologias e com o interesse cada vez maior da comunidade jurídica e política, embora as fontes de estatísticas do Poder Judiciário tenham se tornado mais confiáveis e completas, mensurar o impacto orçamentário ou financeiro da judicialização de demandas previdenciárias dos segurados especiais não é tarefa fácil.

Isso porque os estudos ainda são realizados de maneira centralizada, isto é, tratando o fenômeno da judicialização como um acontecimento que abrange toda a seguridade social. E de fato, por razões já apresentadas no presente trabalho, o fenômeno engloba toda a seguridade social, entre outras políticas públicas. Todavia, torna-se possível extrair aspectos que oneram excessivamente o Estado, através de informações gerais.

Nesse sentido, no período de setembro de 2017 a julho de 2018, o TCU realizou levantamento sobre a judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social, envolvendo aposentadorias, auxílios-doença e outros benefícios, somente deferidos após discussão na Justiça. O objetivo do levantamento foi identificar os efeitos e os custos da judicialização para o Estado e para os pretensos beneficiários, mapear as causas, as iniciativas positivas para reduzi-los, os principais processos de trabalho e riscos envolvidos, bem como possíveis ações de controle. Foram analisados dados do período de 2014 a 2017.

Ao final dos trabalhos, o Tribunal de Contas da União obteve diversas conclusões. Algumas delas estão representadas na figura a seguir e serão analisadas separadamente.

Figura 7 – Painel de conclusões do levantamento



Fonte: Levantamento realizado pelo TCU. TC: 022.354/2017-4.

Em relação à proporção que representa a parcela de pagamento de benefícios decorrente de decisões judiciais (15%), não seria razoável conceber a porcentagem ideal como nula. Isso se deve ao fato de que nenhum órgão público é imune a equívocos, e questões controversas inevitavelmente persistirão, especialmente quando consideramos

a complexidade inerente ao regime da previdência social. Contudo, a quantidade de pagamentos de benefícios concedidos judicialmente foi consideravelmente alta quando comparada com o pagamento total, resultando em um vultoso dispêndio financeiro.

Acerca da taxa de provimento judicial das demandas previdenciárias ajuizadas, a taxa de provimento referente a alguns dos benefícios dos segurados especiais pode ser ainda maior. É o que se pode verificar na figura a seguir:

Figura 8 – Padrão de decisão por tipo de benefício e por TRF

	TRF1			TRF3			TRF4			TRF5		
	PROC.	PARC.	IMPR.	PROC.	PARC.	IMPR.	PROC.	PARC.	IMPR.	PROC.	PARC.	IMPR.
BPC Idoso	66%	3%	31%	44%	10%	47%	72%	6%	22%	43%	5%	52%
BPC Deficiência	61%	3%	36%	37%	8%	55%	77%	2%	20%	41%	0%	59%
Tempo Contr.	60%	12%	29%	38%	20%	42%	62%	7%	31%	59%	15%	27%
Idade Urbana	62%	4%	34%	38%	17%	45%	58%	9%	33%	58%	12%	30%
Idade Rural	57%	1%	42%	46%	10%	44%	89%	0%	11%	52%	2%	45%
Aposentadoria por Invalidez/ Auxílio-Doença*	63%	7%	30%	34%	14%	51%	53%	7%	40%	57%	15%	29%
Morte Urbana	67%	3%	30%	53%	11%	36%	68%	5%	27%	57%	6%	37%
Morte Rural	85%	0%	15%	71%	0%	29%				50%	0%	50%
Reclusão	64%	5%	31%	47%	7%	46%	77%	2%	21%	54%	20%	26%
Tempo Contribuição Geral	61%	2%	37%	37%	31%	32%	68%	19%	12%	48%	18%	33%

Fonte: INSPER em parceria com o CNJ (grifo nosso).

O fato representado evidencia que grande parte da irresignação com a retração administrativa tende a ser legítima e corrobora com os fatores que levam o pretense beneficiário ao Judiciário.

Quanto à terceira conclusão delineada na figura 7, destaca-se que, apesar de representar menos de um quinto do montante total de pagamentos de benefícios, os custos processuais associados à judicialização alcançaram 59% do custo operacional do INSS no ano de 2016. Em outro momento, o relatório do levantamento revelou que o custo operacional médio de um processo judicial previdenciário era quatro vezes mais oneroso para os cofres da União, que o de um requerimento administrativo simples para benefício previdenciário, considerando apenas processos na 1ª instância da Justiça Federal.

Por fim, o montante desembolsado em multas pelo INSS revela a duplicidade do prejuízo financeiro, evidenciando não apenas a ineficiência administrativa que sobrecarrega e onera excessivamente a máquina pública, mas também a incapacidade da autarquia em cumprir tanto as suas funções primárias, como as decisões judiciais a ela pertinentes.

6 O IMPACTO SOCIAL

Ao adicionar o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal, que estabelece: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (BRASIL, 1988), a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, elevou o princípio da celeridade processual ao status de direito fundamental.

A partir da disposição constitucional depreende-se que o referido princípio deve ser observado em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, no contexto dos processos previdenciários, a observância da duração razoável do processo assume uma importância ainda mais destacada.

Tal importância advém da natureza alimentar dos benefícios, pois consistem em valores devidos aos segurados ou a seus dependentes, em momentos adversos, nos quais se encontram impedidos de auferir, por meio de seu trabalho, as verbas salariais essenciais para a própria subsistência.

No mesmo seguimento, em voto do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (2018, p. 5), no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 578.883-RS (2014/0232782-2), foi destacado que:

[...] 2. O processo previdenciário tutela um direito de relevância social fundamental. Na ação previdenciária há uma presumível contingência social, em razão do caráter alimentar da prestação, que se relaciona com a sobrevivência digna do autor da ação. Soma-se, a tais peculiaridades, a costumeira hipossuficiência econômica e informacional dos titulares de direitos previdenciários.

Para os segurados especiais, a hipossuficiência econômica mencionada tende a ser ainda mais costumeira, pois essa categoria enfrenta desafios adicionais, como a falta de regularidade nos rendimentos, sazonalidade das atividades agrícolas e a vulnerabilidade a condições climáticas adversas. Desafios que podem acarretar em períodos de baixa produtividade ou dificuldades financeiras imprevistas. Ademais, a natureza majoritariamente informal e autônoma das atividades profissionais da categoria também pode agravar a instabilidade financeira, tornando-os mais propensos a situações de vulnerabilidade econômica.

Dada a essencialidade dos benefícios previdenciários, a não efetivação destes pode acarretar em diversos danos que transcendem o aspecto meramente financeiro. Em primeiro plano, a falta de asseguramento desses benefícios implica prejuízo direto no atendimento às necessidades básicas do segurado. Adicionalmente, a demora na concessão pode desencadear significativos impactos na saúde e na qualidade de vida do beneficiário, uma vez que a obtenção de cuidados médicos adequados pode ser dificultada. Esses efeitos adversos são agravados quando se considera o contexto familiar, onde a ausência de recursos pode reverberar em outros desafios, afetando a dinâmica e o bem-estar de toda a família.

Conforme demonstrado na análise acerca dos fatores que levam o segurado especial ao Judiciário, a morosidade burocrática do INSS, assim como o fenômeno

da judicialização, é crescente. Contudo, quando essa morosidade se combina com a lentidão intrínseca aos processos judiciais, exacerbada pela carga excessiva sobre o Judiciário, os impactos sociais negativos tornam-se ainda mais acentuados. A soma desses fatores não apenas frustra a expectativa de uma resolução expedita e eficiente para os beneficiários, mas também contribui para um cenário em que a sociedade sofre as consequências da demora na concretização de direitos previdenciários essenciais.

Diante do exposto, é factível concluir que, embora o exercício da função jurisdicional seja uma alternativa na busca pela efetivação das demandas previdenciárias dos segurados especiais, a demora na tutela dos direitos desses segurados resulta em impactos profundamente adversos.

7 ALTERNATIVAS PARA DIRIMIR OS EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS DOS SEGURADOS ESPECIAIS

Os diversos desafios enfrentados pelos segurados especiais na busca pela tutela dos seus direitos evidenciam a urgência de uma abordagem estatal mais eficiente e sensível. A judicialização, embora ampare legítimas reivindicações, impõe custos significativos ao sistema, refletindo em um impacto financeiro e social considerável.

Nesse contexto, as medidas que promovam a otimização do Instituto Nacional do Seguro Social e, por conseguinte, da análise administrativa são as mais intuitivas, uma vez que a autarquia foi instituída com o propósito fundamental de atender às demandas sociais e previdenciárias de seus contribuintes e assemelhados.

Entre elas destacam-se: o aumento do quadro de funcionários por meio de concursos públicos para suprir o déficit demonstrado; capacitação dos servidores para aplicação de uma análise baseada em princípios constitucionais e não somente em uma interpretação estritamente legal; fortalecimento dos canais de comunicação que veiculam as informações sobre os novos entendimentos jurisprudenciais; e as medidas que promovam a agilidade na análise administrativa.

Não obstante, para garantir o direito fundamental a um julgamento célere, há uma forte ênfase na adoção de meios alternativos (ou adequados) de solução de conflitos, como a negociação, mediação, conciliação e arbitragem (Canto; Gaspar; Mativi, 2020 n.p).

Recentemente, novos meios de solução alternativa de conflitos com influência tecnológica vêm surgindo como, por exemplo, a “Online Dispute Resolution – ODR” (“resolução online de litígios”). Essa alternativa consiste na combinação das referidas soluções alternativas com as tecnologias da informação e da comunicação. Todavia, de acordo com Arbix (2017, p. 65): “[...] as tecnologias de informação e comunicação não se limitam a substituir canais de comunicação tradicionais, mas agem como vetores para oferecer às partes ambientes e procedimentos ausentes em mecanismos convencionais de dirimir conflitos”.

A aplicação dessa novidade apresenta-se como uma alternativa viável em fases pré-processuais, com o objetivo de mitigar a judicialização por meio de procedimentos específicos que estimulam tanto a autocomposição quanto a heterocomposição.

A fusão entre as peculiaridades das tecnologias e os métodos alternativos de resolução abre caminho para uma abordagem mais ágil na gestão de controvérsias, promovendo, assim, a busca por soluções justas e efetivas.

Contudo, no contexto dos segurados especiais, a viabilidade dessa alternativa exige uma análise mais cautelosa. É importante ressaltar que, mesmo durante a transição para a completa digitalização dos serviços prestados pelo INSS, foi assegurado o acesso presencial às agências em regiões com maior exclusão digital. Considerando a habitual hipossuficiência financeira e informacional, os segurados especiais podem encontrar dois tipos de exclusão digital: exclusão de acesso, relacionada às possibilidades de utilização desse recurso; e exclusão de uso que consiste na falta de competências digitais que impede o manejo da tecnologia (Palacios, R.A. et al., 2020). Em 2022, apenas 67,5% dos domicílios localizados em zona rural possuíam acesso à *internet* no Brasil (CETIC, 2022).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante ao exposto destaca-se a notável relevância do tema em análise para a gestão judiciária e para as políticas públicas. A gestão previdenciária do INSS e a judicialização tornaram-se matéria de alto risco para a Administração Pública Federal, considerando que o público-alvo dos benefícios operados pelo INSS engloba, cerca de, 52% da população brasileira e, em torno de, 48% da despesa primária da União. Ineficiências na gestão desses benefícios podem afetar negativamente a vida de dezenas de milhões de pessoas e gerar desperdícios vultosos de recursos (TCU, 2022). Dessa maneira, os impactos analisados revelam-se de extrema pertinência e de abrangência nacional.

A análise extensiva das demandas previdenciárias dos segurados especiais no contexto brasileiro revela uma realidade complexa, permeada por desafios políticos, administrativos, jurídicos e socioeconômicos.

A lentidão nos processos administrativos do INSS, combinada com a sobrecarga do Judiciário, resulta não apenas em atrasos na concretização dos direitos previdenciários, mas também em efeitos adversos que transcendem o aspecto financeiro. A falta de asseguramento desses benefícios compromete diretamente o atendimento das necessidades básicas dos segurados, impactando sua saúde, qualidade de vida e dinâmica familiar.

Tais efeitos reforçam a necessidade premente de reformas e aprimoramentos no Instituto Nacional do Seguro Social. Investimentos em aumento do quadro de servidores, capacitação e alinhamento de interpretações às diretrizes constitucionais surgem como medidas cruciais para mitigar a sobrecarga judicial e garantir uma análise mais justa e ágil das demandas previdenciárias.

Além disso, a busca por meios alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e conciliação, emerge como uma estratégia complementar para aliviar a pressão sobre o Judiciário e promover soluções mais rápidas e satisfatórias para os beneficiários.

Diante desses desafios, o aperfeiçoamento dos processos administrativos do INSS e o fortalecimento da interação entre os atores envolvidos no sistema previdenciário surgem como caminhos cruciais para aprimorar a proteção social aos segurados especiais.

Em síntese, a compreensão aprofundada dos desafios enfrentados pelos

segurados especiais, aliada a iniciativas que visem aprimorar a eficiência dos sistemas previdenciário e judicial, é crucial para mitigar os impactos sociais e orçamentários da judicialização. A busca por soluções que conciliem a proteção dos direitos previdenciários com a racionalidade financeira do Estado representa um passo essencial na construção de um sistema mais equitativo e eficiente.

REFERÊNCIAS

ARBIX, Daniel do Amaral. **Resolução Online de Controvérsias**. São Paulo: Intelecto, 2017.

BARROSO, Relator: Min. Roberto. **Tema 350. Prévio requerimento administrativo como condição para o acesso ao Judiciário**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>. Acesso em: 04 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8212-24-julho-1991-363647-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 08 jun. 2023

BRASIL. TNU. **Súmula nº 14**. Diário de Justiça da União. Brasília. 2004. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=14>. Acesso em 10 out. 2023.

BRASIL. TNU. **Tema nº 11**. Diário de Justiça da União. Brasília. 2011. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-11>. Acesso em 10 out 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial**. 578.883-RS (2014/0232782-2). Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 20 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2894/2018. **Acórdão 2.894 do Tribunal de Contas da União**. Brasília.

CANTO, Francine; GASPARG, Lucas Henrique de Lucia; MATIVI, Mariana. **Inciso LXXVIII – princípio da razoável duração do processo**. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/duracao-razoavel-do-processo/>. Acesso em: 11 set. 2023.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC.BR). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2022**, Brasília, DF, CETIC. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ajudicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Final-INSPEP_2021-02-08.pdf .

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-90368-pl.html>. Acesso em: 08 jun. 2023.

FIGUEREDO, I. **O perfil de atuação do advogado público e a questão probatória nos processos judiciais de segurado especial**. Ilhéus, 2023. Trabalho apresentado em conclusão de pós-graduação da AGU.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

JUSTIÇA, Conselho Nacional de (org.). **Justiça em Números: panorama justiça em números**. Panorama Justiça em Números. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 09 maio 2023.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. Tradução Rachel Sztajn. **Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARANHÃO, Rebecca Lima Albuquerque; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Previdência rural no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2018.

MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque; AZEVEDO, Paulo Furquim de; FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio (Coords.). **Direito Regulatório e Concorrencial no Poder Judiciário**. São Paulo: Singular, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.

PALACIOS, R.A. *et al.* **Exclusão Digital em processos de Transformação Digital: uma revisão sistemática de literatura**. Revista Gestão.Org, V. 18, Edição 2, 2020, p. 198-213.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio nº 018.177/2020-4**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/resultado-previdenciario.htm>. Acesso em 10 maio 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Lista de alto risco da administração pública federal 2022**: Gestão de benefícios administrados pelo INSS, 2022. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html. Acesso em 02 nov. 2023.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **Direito Hoje. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade**: da negativa administrativa à retração judicial. 2021. Portal Unificado da Justiça Federal da 4ª Região. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174. Acesso em: 06 maio 2023.

Data de submissão: 25 abr. 2024. Data de aprovação: 05 mar. 2025.

