

A ASCENSÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO E O COVID-19

Manuela Holanda Bitencourt¹

Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim

Valber Cruz Cereza²

Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim

RESUMO

Primordialmente, o artigo tem como abordagem a ampliação das demandas previdenciárias no judiciário e os efeitos da pandemia. Onde o contexto apresentado é uma análise completa da Previdência Social e de que maneira se iniciou a ajuizar as demandas, com enfoque na crise do COVID-19 e a resultância que isso acarretou. Por conseguinte, o propósito desse estudo é conseguir mostrar à Previdência Social o impacto gerado pela crise pandêmica que ocasionou uma estagnação no julgamento e decisões nas ações no judiciário. Dessa maneira, a metodologia utilizada foi a bibliográfica, sendo empregada como fonte escolhida para a coleta de dados das ações e de números de benefícios em doutrinas e artigos científicos publicados em revistas jurídicas, surgindo um resultado seguro dos dados expostos. Consequentemente, obteve-se um resultado esperançoso sobre a problemática, tendo uma proposta de melhoria no atendimento e julgamento das demandas previdenciárias, usando os princípios constitucionais no judiciário e no administrativo do INSS.

Palavras-Chave: Sistema Previdenciário. Judicialização Das Demandas Administrativas. Covid-19. Atraso No Julgamento. Panorama geral da judicialização. Benefícios oferecidos ao segurado. Auxílio Doença.

ABSTRACT

The article primarily addresses the expansion of social security claims in the judiciary and the effects of the pandemic. The context presented is a complete analysis of Social Security and how it began to file claims, with a focus on the COVID-19 crisis and the consequences it brought.

¹ Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim – FDCI. Correio eletrônico: manuelabitencourt99@gmail.com

² Advogado. Professor de Direito Previdenciário. Mestre em Políticas Públicas pela EMESCAM -Vitória. Especialista em Direito Previdenciário e Trabalho. Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/ES. Coordenador Regional e Estadual do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário

Therefore, the purpose of this study is to show Social Security the impact generated by the pandemic crisis that caused a stagnation in the judgment and decisions in lawsuits in the judiciary. Thus, the methodology used was bibliographic, being used as the chosen source for collecting data on lawsuits and benefit numbers in doctrines and scientific articles published in legal journals, resulting in a reliable result from the data presented. Consequently, a hopeful result was obtained regarding the problem, with a proposal for improving the service and judgment of social security claims, using constitutional principles in the judiciary and in the administrative department of the INSS.

Keywords: Social Security System. Judicialization of Administrative Demands. Covid-19. Delays in Judgment. General overview of judicialization. Benefits offered to the insured. Sickness Benefit.

1 INTRODUÇÃO

O efetivo artigo trata-se de um estudo dentro do sistema previdenciário, mostrando a estrutura do sistema, quais são os objetivos da Seguridade Social, os benefícios ofertados por ela e como isso está previsto na própria Constituição Federal como direito de todo e qualquer cidadão. No período de 2019 a 2022, observou-se um acréscimo de ajuizamentos de demandas previdenciárias na busca da proteção social em razão da existência da incapacidade laborativa. Ressalta-se que a crise pandêmica vivenciada acarretou uma instabilidade nas finanças do país e na Previdência Social, fazendo com que alguns benefícios fossem mais solicitados nesse período de tempo.

Devido a isso, teve como incentivo de tema e solução do conflito a morosidade para julgar as demandas no administrativo do INSS e como consequência desse atraso, a busca no judiciário, gerando como efeito um congestionamento nas demandas previdenciárias e em todas as outras, tendo em consideração ser um problema que o administrativo da Seguridade Social deveria resolver sozinho, sem incluir o judiciário, já que as buscas por outra alternativa de resposta gera gastos a mais para o INSS e consequentemente atrasa todas as outras demandas da Justiça Federal e Estadual.

Ao expor toda essa problemática, o corrente artigo científico se implementa como um link da crise do COVID-19, que teve como resultado o aumento de alguns benefícios. O objetivo final do artigo é atualizar o leitor com elementos disponibilizados no texto e conscientizar, através de dados estatísticos, de toda a problemática

apresentada, levando em consideração ser um artigo científico inovador, atualizado e confiante no assunto.

Ademais, o presente artigo, para chegar na sua finalidade proposta, teve como metodologia utilizada a pesquisa bibliográfica, que consistiu no levantamento de matérias já publicadas em revistas jurídicas e doutrinas atualizadas na área da Previdência Social e Constitucional. Tendo o propósito de apresentar um tema com base em um referencial teórico, servindo como ponto de partida para outros estudos dentro do assunto. Sendo assim, este artigo busca esclarecer os motivos ensejadores do alto índice de busca pelos benefícios e explicar a morosidade administrativa em que está submetido o segurado.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURIDADE SOCIAL

O tópico a seguir visa expor como a Constituição Federal constitui a Previdência Social como um sistema de proteção social, visto que, ao relacionar as ações da previdência, saúde e assistência como um conjunto integralizado, a Constituição tem como base para arquitetar a estrutura os princípios constitucionais previstos no parágrafo único do art.194º.

Ao dar destaque para o princípio da universalidade da cobertura e atendimento, compreendemos que os riscos sociais, e toda situação da vida que possa levar ao estado de necessidade do indivíduo, devem ser amparados pela seguridade e que todo cidadão que reside no território nacional, sem distinção, deverá ser acolhido por todo tripé da Seguridade Social.

A finalidade desse conjunto integralizado é prever garantias contra circunstâncias sociais que põem em risco a sobrevivência do indivíduo, indo além de uma simples implantação de benefício, afastando a ideia de um “contrato” onde, ao atingir o número exigido de contribuições, receberá um benefício em troca; o que realmente prevalece é a necessidade do cidadão.

2.1 Objetivos da seguridade social

Quando começamos a analisar e entender o conceito de proteção social, compreendemos que, em muitos casos, é necessário a atuação do Estado, haja vista que, existem situações em que o indivíduo sozinho ou com a base familiar não são suficientes para que aconteça essa proteção social.

E foi com essa ideia que nasceu um sistema estatal securitário e coletivo, em que o Estado começa a se responsabilizar pela assistência, saúde e previdência, o que atualmente se define com o tripé da Seguridade Social³, tendo como base a Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho:

Com essa preocupação, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabeleceu na Convenção nº 102/1952 normas mínimas de Seguridade Social e definiu-a como sendo “a proteção que a sociedade prove a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra a necessidade econômica e social que se produz pela cessão ou substancial redução de seus rendimentos motivados pela enfermidade, maternidade, riscos do trabalho, desemprego, invalidez, velhice e morte, a provisão da assistência médica e subsídios para as famílias com filhos”. Embora a Convenção esteja em vigor desde 27/4/1955, o Brasil ratificou o seu texto somente em 2008, via Decreto Legislativo nº 269/2008. Entretanto, a Convenção influenciou em muito o legislador constituinte de 1988. (Rocha; Muller, 2021, p.28)

Derivando dessa informação, o legislador criou o artigo 194º, que está previsto em nossa Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988 como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” Vejamos:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas

³ Constituição Federal, Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - Universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade E equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - Equidade na forma de participação no custeio;

VI - Diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;

VII - Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A partir dos ensinamentos trazidos acima, percebemos que o direito à seguridade social é visto como um direito público subjetivo, necessitando de uma atuação do Estado, permitindo que o cidadão, na inatividade do Estado, possa demandá-lo, exercitando o direito de ação.

Com a promulgação da Constituição democrática de 1988, as Leis 8.213 e 8.212, ambas 24 de julho de 1991, passaram a disciplinar os benefícios previstos e a forma de custeio, respectivamente. Em 1999 veio a lume o Decreto 3.048 que passou a regulamentar os benefícios com critérios de acesso e concessão, inaugurando o texto legal na mesma linha constitucional, trazendo o tripé da seguridade social: a saúde, a assistência social e a previdência. Assim, o objetivo da seguridade social se mostra a ofertar proteção social àqueles em situação de contingência.

2.2. Benefícios da previdência social

O sistema de previdência social brasileiro é dividido em benefícios e serviços destinados aos segurados e dependentes. O Decreto 3.048/99 expõe em seu artigo 25º, tais dados.

Quadro 01. Resumo de Benefícios ofertados Pela Previdência Social.

Segurados	
Espécie	Carência
Benefício por incapacidade temporária ou permanente	12 contribuições, com dispensa de carência para acidente do trabalho e qualquer natureza
Aposentadoria por idade do trabalhador rural	180 meses
Aposentadoria por tempo de contribuição e programada	180 meses
Aposentadoria Especial	10 meses
Dependentes	
Pensão por morte	Sem carência
Auxílio-reclusão	24 meses

Fonte: Decreto 3.048/99

Ressalta-se que os benefícios são devidos aos segurados (urbanos e rurais) e a seus dependentes, ou seja, aqueles que possuem relação jurídica com a Previdência Social mediante contribuição ou comprovação da atividade rural, conforme o caso.

3 OS REFLEXOS DA PANDEMIA NA JUDICIALIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL.

Durante a pandemia, observou-se preocupação quanto a preservação dos direitos sociais, pairando dúvidas sobre a proteção social previdenciária, haja vista que o número de desemprego aumentou, onde pessoas adoeceram ou faleceram, aumentando de modo exponencial,. Verificou-se, ainda, a inibição de novos empregos por parte das empresas, o que ocasionou o aumento nas solicitações dos pedidos dos previdenciários, em especial benefícios por incapacidade e pensão por morte.

E, em razão do despreparo do INSS para enfrentar o alto índice de busca pelos segurados, contando com servidores em home office, isso ocasionou elevados indeferimentos, a judicialização aumentou, e, em contrapartida, houve uma queda da arrecadação previdenciária devido ao que á foi citado acima.

3.1 Do acesso à justiça como mecanismo de solução de conflito.

O acesso à justiça é direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, com previsão no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que permite a possibilidade do ingresso ao judiciário como também a efetivação desse acesso diante da resposta jurisdicional, sendo esse direito, um pilar para que ocorra o estado democrático de direito.

Em razão do comando constitucional, o acesso à justiça tem se mostrado como mecanismo de solução de conflito, com destaque na saúde e no direito previdenciário.

O direito à saúde, como política pública integrante do sistema de seguridade social, em razão das limitações orçamentárias, enseja ajuizamentos para custeio de tratamentos e fornecimento de medicamentos. No âmbito do direito previdenciário não é diferente. A judicialização tem crescido significativamente e é o que aponta o relatório do Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER:

De 2015 a 2019, o período observado na análise, cresceu 140% o número de processos requerendo a concessão ou a revisão judicial de benefícios previdenciários e assistenciais nas justiças federal e estadual. Como a demanda das agências do INSS elevou-se mais devagar, houve um aumento relativo da chamada judicialização desse tema. (Azevedo, 2020)

O que fez surgir um novo problema: péssimo atendimento das perícias médicas, considerando que os médicos da Justiça Federal, viam a perícia como uma simples consulta de rotina, não analisando todo o contexto laboral do paciente, como estudo, idade, lugar onde mora e se a doença a ser analisada na perícia tinha a possibilidade de evoluir para um quadro mais preocupante. Dentre os benefícios previdenciários, no que se refere a judicialização, “Há prevalência da judicialização do benefício de auxílio-doença, preponderando a insatisfação dos segurados sobre a validade e a qualidade das perícias médicas realizadas na via administrativa”, é o que aponta Vaz (2021).

Com base nesse fundamento, podemos observar características que fez o

segurado começar a enxergar o judiciário como uma boa alternativa, uma vez que o INSS vinha com um histórico desanimador de negativa de benefícios ou que não cumpria com o mínimo do princípio da dignidade humana, é o que comprova o relatório, vejamos:

A partir da análise dos processos administrativos, o relatório aponta seis características principais das concessões e dos indeferimentos:

- ao menos 11% dos benefícios concedidos pelo INSS advêm de decisões judiciais, especialmente de ações do Sul e do Sudeste;
- há prevalência da judicialização do benefício de auxílio-doença (hoje benefício por incapacidade temporária), preponderando a insatisfação dos segurados sobre a validade e a qualidade das perícias médicas realizadas na via administrativa, confrontadas pelas perícias judiciais, que, em um número muito considerável, chegam a conclusões diversas;
- o percentual dos benefícios que requerem perícia é maior entre as concessões por decisão judicial em comparação às decisões administrativas, indicando maior propensão à judicialização;
- a proporção de pessoas desempregadas, que perderam ou não a condição de segurado, é consideravelmente maior nos casos de indeferimento;
- nos últimos dez anos, observou-se aumento no tempo médio de análise dos requerimentos de benefícios por parte do INSS. (Azevedo, Vasconcelos, 2020)

A Judicialização previdenciária tem o seu início diante de um indeferimento ou até mesmo diante da morosidade administrativa, que vem sendo combatida por meio de Mandado de Segurança ou até mesmo de ações concessórias. A Lei 9.784, em seu art. 49, dispõe que “Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada”, assim, mesmo diante de um alargamento de prazo permitido pela referida lei, em razão das precárias condições de trabalho do INSS, a autarquia previdenciária não consegue dar a resposta ao segurado no tempo hábil.

Todavia, o juiz entende que com essa demora injustificada, o cidadão pode recorrer ao judiciário, sem falar em invasão à separação de funções definida na Constituição entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Quando há a intervenção do Judiciário, a Política Pública deixa de ser feita por consequência de um

ato administrativo e passa a ser realizada a partir de uma decisão judicial. Portanto, o Poder Judiciário substitui a gestão pública e só entrega a para o Poder Executivo para implementar o benefício concedido através da decisão judicial.

A implementação de decisão judicial se inicia através do recebimento no INSS da decisão judicial, podendo ser comunicada diretamente através do Judiciário ou por meio da Procuradoria Geral. Outro ponto que merece destaque é sobre os custos indiretos que a previdência tem quando o contribuinte entra com a ação judicial, sendo advogados públicos, defensores públicos da União, custo com a tramitação do processo e perícias médicas judiciais. Surgindo com as demandas os valores atrasados, corrigidos com juros e moras.

3.2 Morosidade administrativa e os efeitos do COVID-19

O sistema previdenciário, diante do cenário pandêmico causado pelo COVID-19, sofreu alguns impactos como o elevado índice de ajuizamento e a adaptação de sistemas com servidores em home office. Para enfrentamento da COVID-19, algumas medidas foram adotadas pelo Ministério da Saúde, com a edição da portaria n. 188, publicada no dia 03 de fevereiro de 2020, onde declarou emergência em saúde pública no âmbito nacional em decorrência da infecção pelo novo Corona Vírus.

Ato contínuo, a lei n. 13.979, divulgada no dia 07 de fevereiro de 2020, regulamentada pela portaria n. 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde, deliberou sobre as medidas que poderiam ser adotadas para o enfrentamento da emergência da saúde pública decorrente do Covid- 19. Assim, veremos que o aumento da judicialização como consequência da crise pandêmica comprometeu não apenas a saúde pública como também o sistema previdenciário e as finanças do país.

A pandemia desencadeou um aumento significativo da necessidade e buscas por prestações e serviços da Seguridade Social. Entretanto, encontrou-se um estado social em momento de estagnação, fazendo com que as demandas administrativas, agora muito mais em alta, tenham dois destinos, não sejam sequer examinadas ou não sejam

deferidas.

Pela primeira vez em dez anos, o INSS, no lapso de tempo entre janeiro a março de 2020, negou mais benefício do que concedeu. Foram 1,2 milhões de pedidos indeferidos contra 1,08 milhões concedidos nesse período de tempo. Os dados foram levantados pelo jornal AGORA, de São Paulo, em consulta aos boletins estatísticos da previdência publicados entre 2011 a 2020. ⁴(Castelani 2020)

A consequência da crise é a retratação do INSS onde o momento marcado pelo adoecimento, desemprego e aumento da miséria, fez com que a população batesse às portas do judiciário como uma última esperança. Ao analisar os dados do IBGE sobre o mercado de trabalho no período de tempo antes e depois da pandemia, vemos que a crise sanitária do COVID-19 gerou um grande impacto no mercado de trabalho, citando como exemplo o setor da construção civil:

Conforme os dados apresentados do Ministério do Trabalho e Emprego extraídos da RAIS, portanto outra base de dados, indicam que o setor da construção empregava 1.094.528 (um milhão, noventa e quatro mil e quinhentos e vinte e oito) trabalhadores em 2000 e que em 2013 esse número alcançou 3.094.153 (três milhões, noventa e quatro mil e cento e cinquenta e três) trabalhadores segundo **Gomes (2017)**. Além da criação de empregos, a conjuntura era de crescente formalização do vínculo, visto que, por exemplo, as obras públicas dependiam da contratação formal dos empregados. Dados estes, extraído do artigo A pandemia Covid-19: crise e deterioração do mercado de trabalho no Brasil. (Bridi, 2020)

Portanto, podemos observar que o COVID-19 gerou grandes impactos atingindo toda a classe trabalhadora dos diversos setores, fora as consequências para o sistema de saúde, o que influenciou diretamente o sistema previdenciário brasileiro. Provocando o desemprego, adoecimento da população, e, automaticamente mais demandas ao INSS, sendo elas como exemplo, o auxílio doença, seguro desemprego, pensão por morte, entre

⁴ Benefícios negados pelo INSS superam concessões pela 1ª vez em dez anos, jornal Agora, São Paulo, junho de 2020. Disponível em : <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/06/beneficios-negados-pelo-inss-superam-concessoes-pela-1a-vez-em-dez-anos.shtml>.

outros.

Os dados de desemprego em 2019 e no primeiro e segundo trimestre de 2020, quase dobrou, chegando a 29,1% no segundo trimestre de 2020. Onde no período da pandemia, a taxa de desocupação foi a segunda maior da série, e ficou em 13,3%, com uma variação de 1,1% em relação ao primeiro trimestre de 2020, e de 1,3% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. Só superada, portanto, pela taxa de desemprego do primeiro trimestre de 2017, que ficou em 13,7% da PNADC. (Bridi, 2020)

Os referidos dados apresentados acima mostram pontos fundamentais que fez com que o contribuinte buscasse a judicialização da previdência social por consequência da morosidade administrativa.

3.3 Panorama geral de judicialização

Ao analisar a busca ao judiciário, podemos notar que “o levantamento feito pelo Conselho Nacional da Justiça, mostrou que o número de ações relacionadas a previdência no período de 2015 a 2018, houve um acréscimo na demanda de 52%” (Vaz, 2021). A situação é preocupante. Dados mostram que existem mais de 8 milhões de processos tramitando na via do judiciário, seja por insatisfação do resultado ou pela demora injustificada, precisando interpor mandado de segurança.

Conforme Vaz, (2021):

[...] os dados levantados Pelo Conselho Nacional de Justiça, estimou-se que, diariamente são ajuizadas em média sete mil novas demandas na justiça, onde cidadãos inconformados buscam reverter judicialmente decisões do INSS.

Consta em dados publicados no CNJ - Justiça em Números (2019) que “hoje tramita no poder judiciário em torno de 8 milhões de processos previdenciários, o que representa mais de 10% de todos os processos pendentes na justiça brasileira.” Só na

Justiça Federal tem 6,7 milhões de processos previdenciários. Números esses que foram apresentados por Vaz (2021), em seu artigo publicado para a Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região⁵.

O Conselho Nacional de Justiça publicou informações que mostram que o aglomerado de recursos de demandas previdenciárias é o maior causador da paralisação de processos no âmbito federal em que 40% da demanda nos cinco tribunais regionais federais diz respeito a conflitos partidos pelo INSS.

Em relação ao atraso dos pedidos na via administrativa, pressupõe que atualmente encontra-se cerca de dois milhões de pedidos no INSS, sendo 1,3 milhão com mais de 45 dias. Atualmente, segundo dados oficiais da autarquia federal, desse total, mais de 500 mil benefícios estão em situação de análise dentro do prazo de 45 dias e 1.294.899 estão após o prazo de 45 dias. O INSS informou por meio de nota, que recebe mensalmente cerca de 800 mil novos pedidos. E, segundo a linha de dados apresentados pelo Instituto Nacional, existem 457.805 pedidos de benefícios esperando o cumprimento de perícia médica, de acordo com dados da secretaria de perícia médica. (Azevedo, Vasconcelos, 2020)

Vale salientar que depois de março de 2020, o grande número de contágio por COVID-19 fez com que esses números subissem, promovendo a interrupção de atendimento presencial do INSS. Tendo em vista que em fevereiro de 2022 foi criada a portaria nº 1.413, estabelecendo medidas a serem adotadas quanto ao retorno das atividades presenciais nas unidades de atendimento do INSS e levando em consideração, que em março de 2020, a portaria nº 412 dispôs sobre a manutenção de direitos dos segurados e beneficiários do INSS, em razão das medidas restritivas no atendimento ao público para o enfrentamento da emergência de saúde pública, as agências da Previdência Social não conseguiram dar celeridade aos processos administrativos, tendo relevante atraso em suas análises, com aumento das impetrações de Mandado de Segurança:

⁵ CNJ, justiça em números 2019, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf

É paradoxal a situação da judicialização para poder judicializar, a chamada “dupla judicialização”. Diante da demora do INSS em analisar na via administrativa os requerimentos formulados, o segurado é obrigado a impetrar mandado de segurança para suprir a omissão, porquanto a resposta administrativa é necessária, segundo um entendimento a partir da necessidade de prévio requerimento reconhecida pelo STF no precedente vinculante do RE 631.240, Tema 350, julgamento concluído em 2016. Por conta disso, estima-se que houve um incremento médio em torno de 300% nos mandados de segurança impetrados na Justiça Federal. Dados do Tribunal Regional Federal da 3ª Região mostram que, em 2019, esse aumento seria de 284%, passando de 4.832 para 16.805 (Vaz, 2021)⁶

Vaz (2021), menciona que:

Há direitos cujo reconhecimento e exercício são impostergáveis no tempo. Direitos que, por sua natureza imanente e pressuposta à própria existência e dignidade da pessoa, não podem esperar. Ou a vida, a liberdade, a igualdade, os meios de subsistência, apenas para exemplificar, podem pacientemente esperar por anos até que sejam tutelados? É evidente que não. A demora em tutelar esses direitos representa, por si só, a sua negação, assim como grave violação ao princípio do acesso à ordem jurídica justa. Assim são os direitos da Seguridade Social. (Vaz, 2021, p.252)

Chega-se ao quadro onde pessoas em um grau de miséria altíssimo ou doentes que não têm outra alternativa ao não ser se inclinar para um Estado que se recusa ao dar o mínimo ou que não honra com o princípio da dignidade humana, o judiciário

⁶ Texto extraído do site: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174#_ftnref9 [...]. Não se desconhece o acúmulo de serviço a que são submetidos os servidores do INSS, impossibilitando, muitas vezes, o atendimento do prazo determinado pela Lei n. 9.784/99. Não obstante, a marcação de atendimento para o protocolo administrativo do benefício para aproximadamente 06 meses após o pedido mostra-se deveras exacerbado e contraria fatalmente os princípios da eficiência e da razoabilidade, previstos, respectivamente, no art. 37, caput, da CF e no art. 2.º, caput, da Lei do Processo administrativo Federal, aos quais a Administração Pública está jungida. 2. A Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, dispôs, em seu art. 49, um prazo de trinta dias para a decisão dos requerimentos veiculados pelos administrados, prazo esse prorrogável por igual período mediante motivação expressa. Ademais, deve ser assegurado o direito fundamental à razoável duração do processo e à celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII, da CF) [...] Remessa Necessária Cível Nº 5007854-89.2021.4.04.7205/SC, Relator: Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz, 21.03.2022.

enfrenta diariamente essa demanda por solucionar os direitos que a Seguridade Social deveriadar para o cidadão. Assim, “O tempo de quem espera por uma prestação de subsistência, que às vezes pode demorar quatro ou cinco anos, é um tempo de sofrimento e privações, um tempo que não passa” (Vaz, 2021, p. 251).

O questionamento que se levanta é: Qual o prazo de análise do processo administrativo previdenciário? O art. 174º do Decreto 3.048/99, menciona que “O primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à sua concessão”, e a Lei 9.784/99, art. 49, dispõe sobre o prazo de 30 dias para decisões nos processos administrativos.

Em contrapartida aos prazos mencionados, a precariedade dos sistemas previdenciários não comporta tal celeridade, sendo que não pode repassar ao segurado a “penalidade” de tal escassez, é o que decidiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região em 21 de março de 2022: Mesmo com toda essa escassez com o tempo de julgamento dos benefícios, os números mostram que as demandas não param de subir no judiciário, e conseqüentemente gastos a mais para a Previdência Social. Ainda, em matéria veiculada no site CONTADORSC⁷ (2021) sobre o levantamento de auditoria do TCU, verificou-se que:

Somente em 2017, foram pagos R\$92 bilhões em benefício do Instituto Nacional do Seguro Social, mantidos por decisões judiciais, sendo R\$ 86,6 bilhões para benefícios previdenciários e R\$ 6,5 bilhões para benefícios assistenciais. Representando mais de 15% da despesa total com benefícios previdenciários e assistenciais daquele ano. O TCU também constatou que, em dezembro de 2017, havia 3.8 milhões de benefícios judiciais (11,1%) na folha de pagamento da autarquia. (Vaz,2021)

O STF, em seu portal no painel “Ações Covid-19”, mantém atualizadas as estatísticas da demanda sobre a pandemia que foram ajuizadas desde o início, até a data de 25 de julho de 2020. O painel registrava 4.010 processos sobre o Covid-19 e 3.968

⁷ Link da matéria disponível em: <https://www.contadorsc.com.br/post/a-judicializa%C3%A7%C3%A3o- dos-benef%C3%ADcios-previdenci%C3%A1rios-por-incapacidade>.

decisões proferidas. Tendo sido deferidas 156 liminares, sendo 239 processos, 229 decisões e 81 liminares sobre questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão.

Diante dos dados apresentados, apresenta-se duas realidades:

a) A retratação e os equívocos do Estado na solução dos problemas emergenciais da Covid-19,

b) A importância e o papel substitutivo do Estado social desempenhado pelo Poder Judiciário neste momento de crise.

Como já foi mostrado acima sobre as demandas julgadas no judiciário, é importante descrever cada uma, para que fique claro ao leitor, sobre os números citados acima. Esta tabela, foi extraída do site do TRF4, contendo dados seguros da judicialização, de 1ª instância de 2014 a 2017, vejamos:

Quadro 2. Panorâmica Da Judicialização

I.	Espécie	Total De Decisões	Favoráveis	Percentual
II.	Auxílio-doença	1.160.915	529.684	46%
III.	Aposentadoria por idade	468.935	271.702	58%
IV.	Benefício Assistencial (LOAS)	421.622	186.570	44%
V.	Aposentadoria por invalidez	399.236	180.166	45%
VI.	Aposentadoria por tempo de contribuição	271.920	193.939	71%
VII.	Pensão por morte	231.785	133.643	58%
VIII.	TOTAL	2.954.413	1.495.704	51%

Fonte: Brasil. AJUFE – Associação dos Juizes Federais do Brasil (2021).

Ademais, o auxílio doença é um dos principais benefícios que o INSS oferece para o segurado quando o mesmo passa por um problema de saúde e não pode trabalhar. Outro exemplo que se encaixa nesse contexto de crescimento de demandas, principalmente com o auxílio-doença, e o que já foi falado acima, é quando acontece da perícia médica não ser realizada avaliando todo o contexto do segurado e ele precisa intervir junto ao judiciário para buscar uma resposta digna. Vejamos na prática:

Previdenciário. Benefício por incapacidade.vinculação ao laudo. Inocorrência. Perícia dissociada da realidade social do segurado especial acometido de doenças ortopédicas degenerativas. Restabelecimento de auxílio-doença. Prova indiciária. Julgamento na forma do art. 942 do NCPC. 1. O juízo não está adstrito às conclusões do laudo médico pericial, nos termos do artigo 479 do NCPC (O juiz apreciará a prova pericial de acordo com o disposto no art. 371, indicando na sentença os motivos que o levaram a considerar ou a deixar de considerar as conclusões do laudo, levando em conta o método utilizado pelo perito), podendo discordar, fundamentadamente, das conclusões do perito em razão dos demais elementos probatórios coligidos aos autos.

2. Ainda que o caderno processual não contenha elementos probatórios conclusivos com relação à incapacidade do segurado, caso não se possa chegar a uma prova absolutamente conclusiva, consistente, robusta, é adequado que se busque socorro na prova indiciária e nas evidências.

3. Não se trata aqui de substituir o conhecimento científico e técnico do perito, que foi omissivo em fazer a análise das circunstâncias do quadro sob análise. Limitou-se a uma perícia pontual do corpo, como se ele não estivesse inserto e vinculado ao ambiente, ao trabalho, aos naturais vicissitudes da idade e todo o mais que caracteriza a atividade rural, totalmente incompatível com doenças da natureza daquelas que acometem o autor da presente ação.

4. Diante da confirmação da existência da moléstia incapacitante referida na exordial (Discopatia e Discoartrose lombar), corroborada pela documentação clínica idônea, associada às suas condições pessoais - habilitação profissional (lavrador) e idade atual (61 anos de idade) - demonstra a efetiva incapacidade temporária para o exercício da atividade profissional, o que enseja, indubitavelmente, o restabelecimento de auxílio-doença até a véspera da concessão da aposentadoria por idade rural.

5. Apelação da parte autora parcialmente provida

Portanto, é de suma importância avaliar o contexto laboral que o segurado convive e estar acompanhando e se atualizado sobre as leis. E, com a reforma, houve uma pequena mudança, principalmente com a crise pandêmica do COVID-19. Para ter direito ao auxílio é necessário ter três requisitos básicos, sendo eles: carência, qualidade de segurado e a incapacidade laboral. Porém, quando se trata do contágio por COVID-19, a lei criou algumas exceções.

O STF se manifestou e afirmou que a contaminação pelo vírus é considerada como acidente de trabalho, isso expressa que se o segurado ficar incapaz de forma

temporária, por consequência do vírus, é possível ter o auxílio doença e não precisar comprovar a carência de 12 meses ao qual o benefício exige. Haja vista que o acidente de trabalho tira a necessidade de comprovação de carência mínima. Com esse julgamento que ocorreu no dia 04 de maio de 2020, o STF criou medidas trabalhistas e previdenciárias, reconhecendo que a contaminação pela doença é considerada doença profissional e por consequência, o acidente de trabalho.

Vale destacar que em novembro de 2019, foi efetivada a medida provisória do contrato verde e amarelo, que designou a exclusão do acidente de trajeto como acidente de trabalho. Todavia a MP não se converteu em lei e teve sua validade encerrada, e, no dia 20/04/2020 voltou a ser equiparado como acidente de trajeto, trazendo relutância positiva para o auxílio-doença, já que não exige a carência. Dados de 2020 publicados pela previdência social mostram que 113 casos de doenças por vírus foram notificados como relacionados ao trabalho em 2019. Já no ano seguinte houve um salto para 20.797 casos registrados com B34 ou U07 (CID) relacionados a COVID-19 em 2020.

CONCLUSÃO

Em conformidade com os frutos da pesquisa realizada no período de 2019 a 2022, compreendeu-se através de números expostos no site do CNJ – Conselho Nacional de Justiça, que a quantidade de processos tramitando relacionados à Seguridade com pedido de ajuda para questões de saúde ou previdência é avassalador. O desenvolvimento do presente estudo foi significativo para compreendermos que a judicialização do Instituto Nacional do Seguro Social é uma consequência da falta de investimentos públicos de todo o tripé da Seguridade Social (previdência, assistência e saúde) e de direitos fundamentais previstos na Constituição não concedidos ao segurado, do que apenas uma pré-disposição da sociedade.

Percebemos que, embora haja esforços para ocorrer uma melhoria no serviço do administrativo do INSS, nos atendimentos das perícias médicas e no julgamento dos benefícios, é notório que eles não são suficientes, fazendo com que o segurado busque

o judiciário como forma de celeridade na implantação do benefício ou como uma segunda opção. Levando em consideração que o judiciário brasileiro tem a obrigação de zelar pelo cumprimento dos enunciados previstos na Constituição Federal e de cobrar dos outros poderes públicos a efetivação das garantias constitucionais, fez com que o segurado enxergasse a judicialização como um bom negócio.

A partir de então, o judiciário começou a atuar para fazer jus ao princípio da dignidade da pessoa humana, e a honrar os direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.⁸ Embora esteja previsto em lei que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação⁹, não é isso que acontece.

O INSS não vê toda essa judicialização com bons olhos, e, no ano pós-reforma, quando as coisas deveriam começar a entrar nos trilhos, entrou a crise do COVID-19, que fez a Previdência Social perder o rumo de vez. Ao mostrar dados do período de pandemia, ocorridos entre 2019 e 2022, conseguimos notar, na prática, o problema estrutural do INSS e como a Seguridade Social estava despreparada para o enfrentamento da crise pandêmica. No qual, ao subir o número de desemprego, pessoas doentes, empresas fechando e pessoas falecendo, acarretou na diminuição do arrecadamento da previdência, fez a Seguridade sentir o efeito, ocasionando um judiciário saturado com ações que deveriam ser solucionadas extrajudicialmente.

Enquanto não houver uma mudança nas políticas públicas de entrega das prestações da Seguridade Social, proporcionando uma quantidade alta de demandas que

⁸ Art. 6º da CF/88. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁹ Art. 196º da CF/88. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

sejam capazes de serem resolvidas de modo justo, na via administrativa, sem intervenção do Poder Judiciário, a judicialização irá persistir como sendo uma alternativa fundamental para a realização de tais direitos. Com a volta do atendimento presencial do INSS e a queda de casos de COVID-19, espera-se uma diminuição nos atrasos dos julgamentos e uma queda na judicialização, tendo um possível melhoramento na dificuldade exposta.

Uma sugestão para isso é um atendimento mais humanizado, otimização das perícias médicas, em qual o médico possa fazer toda uma análise do contexto laboral do segurado e um olhar para o futuro, onde se observa se há possibilidade da doença evoluir, não vendo aquela perícia como uma consulta de rotina, sendo o segurado como um cidadão protegido pela Constituição Federal. Dessa forma, diante do estudo apresentado, vê-se que a melhoria no atendimento e eficiência da autarquia são iniciativas que visam amenizar o impacto na vida do segurado.

REFERÊNCIAS

AITH Badari Luchin Advogados. Benefício em análise no INSS: novos prazos e o que mudou em 2021? *In: Aith Badari Luchin Advogados [online]*, 2021. Disponível em: <https://abladvogados.com/artigos/beneficio-em-analise-inss/>.

AZEVEDO, Paulo Furquim; VASCONCELOS, Natália Pires; INSPER. Desajustes favorecem judicialização previdenciária. Má sintonia entre Justiça e INSS e lentidão administrativa estão entre os problemas. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/desajustes-favorecem-judicializacao-previdenciaria/>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 3048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de junho 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da

Previdência Social e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.

BRASIL. **Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm.

BRIDI, Maria Aparecida. A pandemia Covid-19: crise e deterioração do mercado de trabalho no Brasil. crise e deterioração do mercado de trabalho no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 100, 2020.

CASTELANI, Clayton. Benefícios negados pelo INSS superam concessões pela 1ª vez em dez anos. *In: UOL [online]*, 2020. Disponível em:
<https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/06/beneficios-negados-pelo-inss-superam-concessoes-pela-1a-vez-em-dez-anos.shtml>.

FILA do INSS não anda: 1,8 milhão de benefícios represados. *In: Monitor Mercantil [online]*, 2022. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/fila-do-inss-nao-anda-18-milhao-de-beneficios-represados/>.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Coronavírus e Repercussões Previdenciárias. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 10, n. 58, p. 84-100, ago.-set. 2020.

GONÇALVES, Ionas Deda *et al.* A Efetividade da Justiça Distributiva e o Princípio da Distributividade na Seguridade Social: do mínimo existencial à reserva do possível e a pandemia da covid-19. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 11, n. 65, p. 73-95, out.-nov. 2021.

NUNES, Danilo Henrique *et al.* O Limbo Jurídico Previdenciário- Trabalhista no Auxílio por Incapacidade Temporária (Auxílio-Doença): Reflexões acerca da atuação da justiça do trabalho no acesso ao benefício. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 11, n. 61, p. 48-74, fev.-mar. 2021.

SANTOS, Caio Oliveira dos *et al.* Perícia no INSS: a saga dos filiados ao rgps para concessão dos benefícios por incapacidade. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 11, n. 62, p. 73-85, abr.-mai. 2021.

VAZ, Paulo Afonso Brum. A Judicialização em Tempos de Pandemia no Contexto da Minimização do Welfare State. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 10, n. 58, p. 78-83, ago.-set. 2020.

VAZ, Paulo Afonso Brum. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. *In: TRF4 [online]*, 2021.

Disponível em:

https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174.

VAZ, Paulo Afonso Brum. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade. *In: Contador.SC [online]*, 2021. Disponível em:

<https://www.contadorsc.com.br/post/a-judicializa%C3%A7%C3%A3o-dos-benef%C3%ADcios-previdenci%C3%A1rios-por-incapacidade>.

ZACHARIAS, Rodrigo; HAIK, Cristiane Fátima Grano. Assistência Social no Brasil: da prevalência do social sobre o econômico à primazia da responsabilidade do Estado.

Revista Brasileira de Direito Previdenciário, Porto Alegre, v. 11, n. 64, p. 81-105, ago.-set. 2021.