



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

RAIZA ALMEIDA CAVALCANTE

**VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL POR
INEFICIÊNCIAS NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONCESSÃO DOS
BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE**

JOÃO PESSOA
2023

RAIZA ALMEIDA CAVALCANTE

**VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL POR
INEFICIÊNCIAS NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONCESSÃO DOS
BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. José Guilherme Ferraz da Costa

JOÃO PESSOA
2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C376v Cavalcante, Raiza Almeida.

Violação ao direito fundamental à previdência social por ineficiências nos procedimentos administrativos de concessão dos benefícios por incapacidade / Raiza Almeida Cavalcante. – João Pessoa, 2023.

88 f.

Orientação: José Guilherme Ferraz da Costa.
TCC (Graduação) – UFPB/CCJ.

1. Efetividade dos direitos previdenciários. 2. Eficácia dos Direitos Sociais. 3. Benefícios por Incapacidade. 4. Eficiência do Poder Público. 5. Efetividade das Políticas Públicas. 6. Risco Social. I. Costa, José Guilherme Ferraz da. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

**VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL POR
INEFICIÊNCIAS NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONCESSÃO DOS
BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. José Guilherme Ferraz da
Costa

DATA DA APROVAÇÃO: 30/05/2023

BANCA EXAMINADORA:



**PROF. DR. JOSÉ GUILHERME FERRAZ DA COSTA
(ORIENTADOR)**



**PROF. DRª. ANNE AUGUSTA ALENCAR LEITE REINALDO
(AVALIADORA)**



Documento assinado digitalmente

PAULLA CHRISTIANNE DA COSTA NEWTON

Data: 13/06/2023 09:36:27-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**PROF. DRª. PAULLA CHRISTIANNE DA COSTA NEWTON
(AVALIADORA)**

“Mas Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes e assim as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinheiros são culpados que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente”. (Rui Barbosa)

AGRADECIMENTOS

Tem quem duvide que Deus olha pelos seus e ilumina cada passo. Eu não consigo. Simplesmente porque ao olhar para trás eu o vejo em cada segundo, me sustentando, me dando forças, me inspirando e, além de tudo, me honrando. Então, o meu primeiro agradecimento é ao meu criador, a Ele que jamais me abandonou e sempre me guia a caminhos inimagináveis e maravilhosos. Sem Ele, eu certamente não estaria aqui. Obrigada, paizinho, pela tua misericórdia e amor infinitos.

Agradeço ao meu maior ponto de apoio, minha família. A minha Mainha, Maria Célia, você é obra de Deus na minha vida, é quem Ele usou para me ajudar a realizar esse sonho. Obrigada por ter insistido, por ter se esforçado, por ter me incentivado e nunca ter soltado a minha mão. Com toda certeza do mundo, eu não sei o que seria de mim se não fosse tudo o que me ensinastes, que vai muito além de conhecimentos científicos. Obrigada por tudo! Ao meu Pai, Raimundo Figueiredo, através de você conheci o direito e a sua trajetória me inspirou a seguir esse sonho. Obrigada por ter acreditado em mim, por ter me incentivado e me proporcionado sempre o melhor para minha educação. Ao meu irmão, Raice, Obrigada. Você me inspirou com a sua inteligência e garra, sou muito orgulhosa pelo o que você tem se tornado.

À Giselly, minha prima que por muito tempo foi como uma irmã e mãe. Obrigada por não ter me dado o lanche enquanto eu não resumia o que eu tinha passado a manhã enrolando e fingindo que estava estudando. Você tem parte nessa história e hoje eu sou realmente grata.

A minha vó Nita que com certeza é o exemplo de maior força de toda minha família e que, juntamente com minhas tias (tia Gracinha, tia Verônica, tia Selma e tia Salene), formou uma base forte e sólida na minha educação como ser humano. Obrigada!

Ao meu companheiro, Pedro Henrique, obrigada por ter me auxiliado com o seu amor e compreensão nessa reta final. Você tem sido um presente de Deus na minha vida.

Eu imaginava um caminho completamente diferente a seguir no direito, mas teve uma pessoa que despertou o meu lado mais humano e fez eu me apaixonar por previdenciário. Karla Braz, minha mentora e amiga, a que me inspira todos os dias a dar o melhor na minha

carreira. Obrigada por ter me apresentado a essa área que hoje é a minha verdadeira paixão e por ter sido apoio e ombro amigo em meio a tantos perrengues.

À Lais, meu eterno combo. Obrigada por ter me ajudado a não enlouquecer, por ter me dado tanto suporte e por ser luz na minha vida. Você é uma amiga.

À Cecília por ter sido meu braço direito nos últimos meses, ter me incentivado, deixado os dias mais leves e ter suportado a barra quando eu precisei de auxílio. Você nem imagina o quanto foi importante nesse processo.

Ao meu orientador, Dr. José Guilherme, que foi uma verdadeira luz na elaboração deste trabalho. Obrigada, professor, o senhor me auxiliou a ampliar os horizontes do meu conhecimento e me fez ter outros olhos para o ramo da pesquisa.

À UFCG e à Sousa por todos os aprendizados ímpares, amigos e experiências. Não poderia deixar de citar a minha dupla Sousense, Julia Heiza, que fez parte ativamente da minha caminhada acadêmica. Amiga, com você eu vivi grandes momentos e eu sou grata por ter te encontrado. E também a Barbara, que por muito tempo foi minha companhia e ombro amigo em Natal e em Sousa, você tem parte nessa história, amiga!

Finalmente, a todos os meus amigos e família, que não citei diretamente mas que se fizeram presentes ao longo da minha trajetória, me auxiliando, dando força e coragem para que eu chegasse até aqui. Muito obrigada.

À minha família por ser a minha base, força e
inspiração.

RESUMO

A efetividade dos direitos sociais está interligada à atuação do poder público, seja na seara legislativa, executiva ou judiciária, de certa forma que os três poderes se complementam garantindo a eficiência na atuação estatal. O legislativo coloca em vigor leis diretivas para o executivo implementar por meio de políticas públicas, enquanto o judiciário garante, por meio do controle, o cumprimento destas. A previdência social, mesmo com toda previsão legislativa e vanguarda do judiciário, tem sofrido um verdadeiro desmonte na seara administrativa. Isto tem ocorrido devido ao enfraquecimento das políticas públicas e a negligência na aplicação do que já lhe foi previsto em lei. O benefício que mais tem demandado a justiça por indeferimento indevido tem sido o auxílio por incapacidade temporária e, o segundo, a aposentadoria por incapacidade permanente. Isso é facilmente entendível quando observamos a vulnerabilidade acometida pelo segurado ante o risco inserido no dia a dia da modernidade. A incapacidade deve ser avaliada como a impossibilidade de exercício do labor frente aos critérios biopsicossociais, o que não tem ocorrido na seara administrativa, prejudicando a qualidade dos resultados obtidos, que são pouco claros e insuficientes para a garantia da ampla defesa, demonstrando um déficit qualitativo nos recursos para análise dos benefícios. Ademais, também deve-se avaliar o critério quantitativo, tendo em vista também ser deficitário devido a alta demanda e pouca mão de obra disponibilizada no órgão, tornando as análises e resultados ainda mais morosos e, por vezes, inalcançáveis. Então, este trabalho teve como foco a análise da ineficiência do INSS na aplicação de suas políticas públicas e o reflexo disso no sobrepeso dos demais órgãos e poderes estatais, principalmente do judiciário, prejudicando a efetividade dos direitos sociais e, claramente, a construção de uma vida digna ao contribuinte.

Palavras-chave:

Direito Previdenciário; Eficácia dos Direitos Sociais; INSS; Benefícios por Incapacidade Temporária e Permanente; Eficiência do Poder Público; Efetividade das Políticas Públicas; Regime Geral da Previdência Social.

ABSTRACT

The effectiveness of social rights is intertwined with the performance of public power, whether in the legislative, executive or judicial spheres, in a way that the three powers complement each other, guaranteeing efficiency in state action. The legislature enacts directive laws for the executive to implement through public policies, while the judiciary ensures, through control, compliance with these. Social security, even with all the legislative provision and the forefront of the judiciary, has suffered a true dismantling in the administrative area. This has occurred due to the weakening of public policies and negligence in the application of what has already been provided for by law. The benefit that has demanded the most from justice due to undue denial has been assistance for temporary disability and, the second, retirement due to permanent disability. . Incapacity should be evaluated as the impossibility of exercising the work in view of the biopsychosocial criteria, which has not occurred in the administrative area, impairing the quality of the results obtained, which are unclear and insufficient to guarantee full defense, demonstrating a qualitative deficit resources for benefit analysis. In addition, the quantitative criterion should also be evaluated, considering that it is also deficient due to the high demand and little manpower available in the agency, making the analyzes and results even more time-consuming and, sometimes, unattainable. So, this work focused on the analysis of the inefficiency of the INSS in the application of its public policies and the reflection of this in the overweight of the other agencies and state powers, mainly the judiciary, harming the effectiveness of social rights and, clearly, the construction of a dignified life for taxpayers.

KEY-WORDS: Social Security Law; Effectiveness Of Social Rights. Inss. Benefits For Temporary And Permanent Disability. Efficiency Of Public Power. Effectiveness Of Public Policies. General Social Security Regime.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

INSS - INSTITUTO NACIONAL DA SEGURIDADE SOCIAL

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

CRPS - CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

SPMF - SUBSECRETARIA DA PERÍCIA MÉDICA FEDERAL

CCJ - COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

ADPF - ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FEDERAL

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO

SAT – SEGURO DE ACIDENTE DE TRABALHO

SUS – SISTEMA UNICO DE SAUDE

CTPS – CARTEIRA DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

CADÚNICO - CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

MTP - MINISTERIO DO TRABALHO E DA PREVIDENCIA

IN – INSTRUÇÃO NORMATIVA

GDASS - GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DA ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL

ACP - AÇÃO CIVIL PÚBLICA

IC - INQUÉRITO CIVIL

SEPReVT – SECRETARIA ESPECIAL DA PREVIDENCIA E TRABALHO

ANMP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS PERITOS

JFRJ - JUSTIÇA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

SEPRT - SECRETÁRIA ESPECIAL DE PREVIDENCIA E TRABALHO

SEDGG – SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES

TRF- TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL

CRPS – CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

CFM – CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

BPC-PCD - BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À PESSOA COM DEFICIÊNCIA

DIRBEN – DIRETORIA DE BENEFÍCIOS E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2. DESENVOLVIMENTO E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS PREVIDENCIÁRIOS	16
2.1 EFETIVIDADE CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS: EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, PRINCÍPIOS DA RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL.	16
2.2. BREVE HISTÓRIA DA CONSTRUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL EM GARANTIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	25
2.3 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE E O RISCO SOCIAL.....	31
2.3.1 CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE	31
2.3.2 ANÁLISE DO BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE E O RISCO SOCIAL	38
3. DIAGNÓSTICO DE RESTRIÇÕES À EFETIVIDADE DOS DIREITOS E PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA ANTE OS RISCOS DA INCAPACIDADE.....	44
3.1 A CRISE DE EFICIÊNCIA NO INSS DIANTE DO ATRASO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: UM FOCO NOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE	45
3.1.1 TAYLORISMO NO PROGRAMA DE GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DA ATIVIDADE DE PERÍCIA MÉDICA PREVIDENCIÁRIA - GDAPMP : A CELERIDADE QUE NEGLIGENCIOU A EFICIÊNCIA.....	45
3.1.2 REFLEXOS DO DÉFICIT CRÔNICO DE MÃO DE OBRA DO INSS: ENFOQUE À GREVE DOS PERITOS MÉDICOS DE 2016 E À CONVOCAÇÃO DE MILITARES DA RESERVA.	54
4. ESTRATÉGIAS PARA SUPERAÇÃO DE RESTRIÇÕES À EFETIVIDADE DOS DIREITOS E PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA ANTE OS RISCOS DE INCAPACIDADE	62
4.1. DEMANDA AO JUDICIÁRIO COMO FORMA DE EFETIVAR OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NA TENTATIVA DE SUPRIR A LACUNA DA AUTARQUIA FEDERAL.....	62

4.2. MELHORIA QUALITATIVA EM RESULTADOS DAS PERÍCIAS MÉDICAS DOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE POR MEIO DA APLICABILIDADE DA ANÁLISE BIOPSISSOCIAL E A BUSCA PELA SUPERAÇÃO DO TAYLORISMO.	73
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS.....	81

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe à baila a aplicabilidade da seguridade social sopesando os princípios basilares à dignidade da pessoa humana e garantia de proteção estatal diante do risco inerente enquanto sociedade moderna. A Seguridade Social é um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da própria sociedade que se destina a assegurar os direitos fundamentais à saúde, à previdência e à assistência social e encontra sua proteção garantida pela Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II, Título VIII¹.

Com vistas a afirmar os direitos dispostos em nossa Carta Magna, foram criadas Leis regulamentando a aplicabilidade das normas relativas à seguridade social. No tocante à previdência e parte da assistência social, o órgão responsável pela concretização desses direitos, bem como responsável pela concessão, manutenção e revisão dos benefícios previdenciários e assistenciais é o Instituto Nacional Da Seguridade Social - INSS, instituído com base na Lei n. 8.029/1990 e, alterado pela Lei n. 11.457/2007.

A previdência social viu-se prejudicada não só em aspecto temporal, já que historicamente falando obteve o seu desenvolvimento retardado por diversos aspectos sociais, inclusive com o atraso da industrialização brasileira, como será demonstrado no primeiro capítulo, mas também estrutural, assunto predominante do segundo capítulo. Isto é, a Constituinte cumpriu o seu objetivo garantista positivando os direitos sociais, entretanto viu-se na condição de não estar correspondendo à realidade fática social, tendo em vista a falta de planejamento diante da aplicação das políticas públicas necessárias a sua efetividade.

Ainda mais moroso se deu o desenvolvimento dos benefícios por incapacidade, que teve sua primeira previsão apenas em 1991. Este benefício é um dos importantes pontos de interligação do direito social em si, e assim também se torna o tema principal deste trabalho, já que nele o segurado busca a proteção estatal

¹ 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.

diante de uma incapacidade que o sobreveio para o exercício do seu labor, abarcando o direito à saúde e por vezes até à assistência social.

Foi por meio dessa reflexão que se fez o levantamento da problemática no tocante à efetividade dos benefícios por incapacidade diante da ineficiência das políticas públicas implementadas pelo executivo ao longo dos anos e até que ponto isto afetaria a dignidade da pessoa humana e colocaria em prova a confiança da sociedade na Constituição Federal. Esse levantamento foi concretizado por meio da metodologia científica de pesquisa bibliográfica.

De certo modo, o primeiro capítulo trará, além do contexto histórico e discussão acerca da efetividade dos direitos sociais, o conceito do risco social inerente ao cidadão e a semelhança do contrato de seguro com a previdência social. De tal maneira que o segurado, por meio de contribuições mensais descontadas diretamente de sua pecúnia, seja ela adquirida pelo labor, nos casos dos segurados individuais e obrigatórios, ou decorrentes da sua renda em si, no caso dos facultativos, confia ao Estado que lhe será dado a proteção diante da decorrência de uma incapacidade, se satisfeitos os requisitos técnicos para concessão.

Faz-se legítimo, então, o Estado justificar a não aplicabilidade desses direitos inerentes à dignidade da pessoa humana com a escassez de recursos orçamentários? Essa discussão fora levantada no segundo capítulo, que demonstra inúmeras falhas institucionais e estruturais na autarquia responsável pelas análises dos benefícios previdenciários, o INSS. Consta nesta desde a negligência refletida de forma indubitável e prejudicial ao segurado, mas também o dano ao próprio Estado, com o prejuízo refletido em outras searas, como a judicial, e também no gasto público elevado devido à má análise dos benefícios e atrasos em concessões.

Estas falhas institucionais - quantitativas e qualitativas - alarmaram os mais diversos órgãos e resultaram na busca incessante dos segurados pela garantia do seu direito em outras searas, ocasionando o aumento da judicialização em detrimento da tentativa de resolução no âmbito administrativo. O terceiro capítulo faz a reflexão da preferência e aumento das ações judiciais individuais como forma de recuperação à dignidade da pessoa humana e até que ponto esta afeta o princípio da isonomia.

Ademais, também trouxe soluções executadas além da seara individual, a coletiva, como a representação do Ministério Público Federal ante a Ação Civil Pública, como meio de efetividade jurisdicional, e também os relatórios executados pelo Tribunal de Contas da União, com uso da via não jurisdicional.

Nesse sentido, realizou-se um estudo bibliográfico, com levantamento de notícias, entendimentos jurisprudenciais, consulta à legislação, conhecimentos doutrinários, ações emitidas pelo Ministério Público Federal e averiguações por meio de relatório de auditoria emitido pelo Tribunal de Contas da União de forma a se obter um estudo qualitativo acerca da atuação administrativa na execução das análises dos benefícios por incapacidade.

O objetivo geral da pesquisa é baseado na ineficácia da aplicação de políticas públicas à frente das avaliações dos benefícios por incapacidade na seara administrativa que resultam na grave afronta aos direitos sociais. Nesse sentido, indaga-se sobre: até que ponto essas falhas prejudicam a eficácia constitucional no tocante à atuação dos outros poderes, como hoje é visto concernente ao excesso de ações individuais no judiciário que buscam sanar essas análises indevidas e mora excessiva da autarquia.

Assim, é claro que deve-se buscar a efetividade constitucional de tal forma a garantir a eficiência dos institutos ali previstos, respeitando, inclusive, os três poderes e, sobretudo, os princípios basilares da administração pública que deve, com o uso de suas atribuições, garantir a efetividade das políticas públicas aplicadas.

2. DESENVOLVIMENTO E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS PREVIDENCIÁRIOS

2.1 EFETIVIDADE CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS: EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, PRINCÍPIOS DA RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL.

Dentre os desafios enfrentados na atualidade jurídica e fática, o maior deles consiste na falta de efetividade constitucional diante dos direitos sociais. Isso porque, para o seu fiel cumprimento, urge à administração o desenvolvimento de pesquisas e investimentos na tentativa de encontrar a melhor forma de solução na palpabilidade das Políticas Públicas.

Com a lição: a história. Vê-se a crise social causada no mundo pós guerra², mais especificamente no findar do regime nazista, dar origem ao regime pós-positivismo. De certo que, a crise ética a qual assolara o mundo jurídico, trouxe à tona a reflexão da insuficiência do positivismo em si em vistas a frear as práticas que destroçaram a dignidade da pessoa humana, como foi composto na dicotomia entre a Constituição de Weimar e o Nazismo alemão.

Nesse diapasão, Alexy, com a essência do conceito proposto de norma jurídica, possibilitou maior segurança ao cumprimento dos direitos fundamentais. De certa forma que, por este mecanismo, os princípios teriam a mesma força de lei e seriam interpretados em conjunto. Veja como se expressou sobre o assunto:

Diante do exposto, é possível afirmar que o conteúdo normativo da teoria institucional dos direitos fundamentais consiste em uma teoria dos princípios ou dos valores. É característico do conteúdo dessa teoria dos princípios que todos os princípios nela relevantes desempenham um papel, mas que o princípio liberal tem um peso relativamente pequeno e

² Vale o destaque que Segunda Guerra Mundial foi um conflito de escala global que afligiu a humanidade entre os anos de 1939 a 1945, ceifando a vida de, aproximadamente, 70 milhões de pessoas e trazendo severas reflexões para a área jurídica, como o papel do próprio Direito. Resumidamente, pode-se afirmar que esse conflito armado ocorreu, primordialmente, por causa da autoritária ideologia nazista, fascista e imperialista que queria impor uma pureza e superioridade racial dos arianos sobre as demais raças na Europa e dos japoneses na Ásia. (RIBEIRO, PAES, SANTOS, 2016, P. 523.).

que aos princípios que se refiram a interesses coletivos é atribuído um peso relativamente grande. (ALEXY, 2006, P.565).

Constata-se, conquanto, que os princípios adquirirem o mesmo peso jurídico da lei propriamente dita oportunizou o aumento da efetividade dos direitos fundamentais, de forma a impossibilitar a interpretação da lei com um viés que destoe dos princípios basilares das relações humanas. Seguindo a mesma linha de pensamento:

A observância desses princípios não seria meramente facultativa, mas tão obrigatória quanto a observância das regras/leis. E o mais importante: as regras/leis somente seriam válidas se estivessem de acordo com as diretrizes traçadas nos princípios, reforçando uma ideia atualmente aceita de que os princípios possuem uma função de fundamentação e de legitimação do ordenamento jurídico. (MARMELESTEIN, 2019. P. 11).

Em um dos momentos de maior descuido aos direitos fundamentais, inclusive à dignidade da pessoa humana e a distinção entre raças, vigorava na Alemanha a Constituição de Weimar, empregada como modelo às demais constituintes garantistas e democráticas, inclusive à CF/88. A dicotomia houve exatamente quando ocorreu a desconexão entre a realidade fática e o texto positivado³. A forte adulteração ocorrida diante da interpretação dos valores ali contidos, emanam a reflexão sobre a importância da aplicação dos princípios. Os princípios que fundamentam os direitos sociais não estavam difundidos, assim como também a realidade vivenciada no mundo pós-guerra trouxe consigo reflexos negativos para além do aspecto econômico. Sobre essa crise política, social e jurídica:

Congresso, passou a fazer “vistas grossas”, pois, temendo a ascensão da direita nazista ou ainda uma efetiva ruptura institucional por meio de um golpe, entendia essa prática como um “mal menor”. Nesse período, o Partido Nacional Socialista, liderado por Adolf Hitler, ganhou proporções significativas, obtendo a simpatia, quer do desesperado e desorientado proletariado (com o discurso de reforma agrária sem indenização, nacionalização dos trusts e responsabilização dos judeus-marxistas e republicanos pela crise), quer dos altos industriais (com o discurso xenófobo e de reserva de mercado e pelo fortalecimento da economia alemã). O KPD estava desorientado em face do endurecimento da política de Stalin, durante o período de 1927 a 1930. Ademais, subestimaram os nazistas. Para esses grupos, “(...) A instalação da ditadura fascista aberta,

3 “É indiscutível que a Constituição de Weimar trouxe inequívocos avanços na seara dos direitos fundamentais. Por outro lado, é evidente o seu descompasso com a realidade alemã do Pós-Guerra. Por mais que suas disposições fossem vanguardistas e bem intencionadas, não foram suficientes para reverter o cenário alemão do início do século passado. Nada mais compreensível. De que adianta uma Constituição “criada em laboratório” em meio a um contexto social opressivo, marcado por golpes, revoluções e principalmente por restrições externas de ordem político-financeira advindas de uma devastadora guerra perdida. A Constituição de Weimar não se encaixava no contexto alemão de sua época.” (SOUZA VÍCHI, 2004, P.549)

destruindo todas as ilusões democráticas das massas e liberando-as da influência social-democrata, acelera o ritmo do desenvolvimento da Alemanha em direção à revolução proletária”. Cite-se o fato de terem votado, juntamente com os nazistas, em 1931, pela dissolução do Congresso, via referendun, na Prússia. Por fim, importa notar o teor do famigerado art. 48 da Constituição de Weimar – estabelecendo poderes para o Presidente governar por meio de decretos. Seu parágrafo primeiro outorgava ao Presidente o direito de obrigar a um Estado, por meio das forças armadas, a cumprir as obrigações que foram impostas pela Constituição do Reich ou pelas leis estaduais. Além disso, o parágrafo segundo estabelecia que o Presidente poderia, em caso de risco à segurança e à ordem pública do Reich, tomar as medidas necessárias para restabelecê-las, se necessário com o uso das forças armadas. Por este fim poderiam ser suspensos direitos fundamentais. (SOUZA, 2004, P. 549).

Conquanto, por meio do relato, compreende-se a importância da construção da real efetividade dos direitos fundamentais, de forma a garantir a estabilidade do Estado Democrático e Social de Direito. Nesse sentido, importante destacar que, para o alcance dessa estabilidade, deve-se estudar a classificação doutrinária acerca da divisão dos direitos fundamentais, demonstrando as fases do seu desenvolvimento em um contexto histórico e social, para assim poder melhorar o entendimento sobre a sua eficácia.

Com destaque à primeira fase, assim dividida didaticamente, há o direito de resistência e/ou oposição ao Estado: a conquista pelo direito à liberdade individual e, portanto, a não intervenção do Estado.⁴ Após a primeira geração/dimensão, constatou-se que a não intervenção do Estado em aspectos primordiais refletiria diretamente na sociedade em geral, principalmente na questão do aumento da desigualdade.

Isto é, o crescimento do capitalismo em conjuntura com a revolução Industrial e a globalização deu foco à desordem dos direitos básicos dos trabalhadores e com isso houve a urgência de implementação dos direitos sociais. Refletiu-se, a partir de então, que tão somente a liberdade individual não geraria a verdadeira igualdade entre os povos, mas na verdade contribuiria para desproporção de renda e direitos. Este conceito foi incorporado *prima facie* na Constituição de

⁴ Os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo institucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do ocidente. (BONAVIDES, Paulo. P. 563).

Weimar, a pioneira carta constitucional que garantiu além das liberdades individuais com a previsão dos direitos sociais.⁵

Surge então a aplicabilidade do conceito da igualdade material ou substancial, sopesando o princípio da isonomia, de forma que se distancia da igualdade formal adotada na primeira fase dos direitos fundamentais. Leva-se em consideração, nessa nova fase, o conceito da ‘igualdade entre os iguais e a desigualdade diante das suas desigualdades’ de forma que os desiguais ‘tenham as mesmas oportunidades e satisfações de direitos’. (PADILHA, 2020, P. 260). Nesse sentido:

Mas em verdade a maior das garantias institucionais (e não apenas das garantias institucionais) seria indubitavelmente aquela que produzisse os pressupostos fáticos, indispensáveis ao pleno exercício da liberdade, e sem os quais esta se converteria numa ficção, conforme ficou sobejamente demonstrado depois que se ultrapassou a universalidade abstrata dos direitos humanos nos fundamentais da primeira geração. (BONAVIDES, 2006, P. 567).

Ou seja, a satisfação da liberdade individual fornecida na primeira fase em conjunto com a não intervenção estatal tornavam a desigualdade ainda mais latente. Com a industrialização e o início da atividade laboral, as altas jornadas eram distribuídas independentemente da idade, o que acarretava à falta de oportunidades para o desenvolvimento da criança e assim formava um ciclo que inibia à classe a verdadeira liberdade. O fruto dessas altas jornadas de esforço não eram compatíveis aos ganhos e estes sequer garantiam o mínimo existencial.⁶ Ao mesmo tempo que esta classe proporcionava o luxo à burguesia, se desgastavam a sua saúde física, social e mental. E, vigente o princípio da igualdade formal em detrimento da material, não se vislumbrava melhorias para este grupo.

Em vistas à sanar esta problemática, considerou-se o surgimento da segunda fase, que é justamente o início da intervenção Estatal para a garantia dos direitos

⁵ Nesse sentido, a Constituição de Weimar constitui um documento de indiscutível importância histórica, sobretudo porque se limitou a prever as chamadas liberdades negativas, as quais impõem ao Estado uma conduta negativa diante dos direitos dos cidadãos, mas também por estabelecer um rol de direitos a serem necessariamente exercidos por intermédio de uma ação positiva a ser adotada pelo Estado, possibilitando, assim, que os indivíduos possam deles usufruir satisfatoriamente. (FRIEDE, 2019, P. 154.).

⁶ “A situação da classe operária é a base real e o ponto de partida de todos os movimentos sociais de nosso tempo porque ela é, simultaneamente, a expressão máxima e a mais visível manifestação de nossa miséria social”. (ENGELS, 1845, P. 41).

sociais.⁷ Hoje, com a aplicação do conceito de norma proposto por Alexy e a liberdade individual relativizada à aplicação da intervenção estatal necessárias ao contexto de concretude dos direitos sociais de forma programática pela Constituição Federal de 1988, ainda verifica-se o desafio no cumprimento e desenvolvimento de políticas públicas já previstas em lei. Sobre a temática:

Por consequência, a decisão acerca do como se cumprirá o dever de prestação fica livre – dentro, ressalte-se do mencionado campo de ação – ao legislador e ao administrador. Daí que a discricionariedade administrativa dar-se-á dentro de um campo de ação em que o administrador é, digamos assim, livre para decidir quais das medidas de proteção são adequadas para garantir a proteção requerida. Claro, se há apenas um meio efetivo, o Estado tem que utilizá-lo. Como se vê, esse aspecto tem particular relevância no tocante ao controle das políticas públicas dirigidas à efetivação dos direitos sociais. (SANTOS. 2007. P. 221;222).

Nesse ínterim, a discricionariedade no cumprimento das políticas públicas diante do previsto pelo legislador à administração toma-se por base o orçamento calculado para a aplicação nas áreas sociais garantidas pela Constituição. Portanto, há diante desse fato, o risco de se estar a mercê dos agentes políticos responsáveis pelo controle financeiro e pelo equilíbrio fiscal.

Assim, o Alexy trouxe à vigência a importante fase de garantia para os direitos fundamentais, de forma que a vontade do legislador à época ficaria adstrito ao que prevê os princípios do mínimo existencial para garantia da dignidade da pessoa humana. Veja a interpretação sobre o assunto:

"Propõe então um modelo de direitos fundamentais sociais prestacionais, segundo o qual esses direitos são tão importantes que a decisão sobre garanti-los ou não deve ser excluída da discricionariedade da maioria no legislativo, sendo que a definição de quais desses direitos o indivíduo dispõe como definitivos originariamente partir do estatuto constitucional decorrerá do sopesamento entre os princípios da liberdade fática de um lado(que também pode ser associado ao da igualdade fática) e de outro os princípios formais da competência decisória do legislador democraticamente legitimado e da separação dos poderes, além de princípios materiais que dizem respeito à liberdade jurídica de terceiros a outros direitos fundamentais sociais e interesses coletivos (lembra, a propósito, que os elevados custos desses direitos a serem atendidos pelo Estado exigirão a retirada de recursos da economia privada). (ALEXY, 2006. P. 511-512)". (COSTA, 2017, P. 267).

⁷ Portanto, as fases dos direitos fundamentais foram didaticamente divididas em três, sendo a segunda fase o principal foco deste trabalho por se tratar do desenvolvimento do direito social. Em suma, a primeira geração, que prega justamente a liberdade em detrimento da não ação estatal; a segunda geração, que traz consigo os chamados direitos sociais e o início da ação do Estado em busca da igualdade material; e o de terceira geração, que é o chamado direito à fraternidade ou solidariedade, que traz consigo o direito à "qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos. (MORAES, Alexandre. 2023. P.37).

Em outras palavras, a busca pela efetividade desse direito deve reconhecer o caso concreto existente para análise, isto é, deve-se fazer o sopesamento entre os princípios conflitantes. No caso, a garantia estatal do direito ao mínimo existencial, tomando-se a leva dos direitos sociais, em detrimento ao interesse coletivo diante do orçamento disponível e previsto respeitando a responsabilidade fiscal do Estado.

Os numerosos desafios nessas áreas colocam à prova a aplicabilidade dos direitos fundamentais constitucionais e essa problemática por vezes têm sido justificada com o Princípio da Reserva do Possível. Este princípio traz consigo o parecer sobre os limites os quais enfrenta o Estado na aplicação dos seus recursos financeiros na realidade fática na prestação desses direitos. É importante mencionar que, muito embora administração pública possa se valer dessa realidade e aplicar este princípio, não pode se esquivar daqueles direitos já previstos constitucionalmente e com orçamento organizado para tal. Em síntese:

Esclarece então que a restrição da “reserva do possível” tal como construída na doutrina e jurisprudência alemãs - como equivalente a “reserva democrática”, no sentido de que as prestações sociais se legitimam pelo princípio democrático da maioria e pela sua concessão discricionária pelo legislador - não se aplicaria a essa parcela minimizada de direitos prestacionais, vinculada à reserva orçamentária e às garantias institucionais de liberdade, plenamente sindicáveis pelo Judiciário nos casos de omissão administrativa ou legislativa (TORRES, 2009. P. 54-62, 105-106).”. (COSTA, 2017, P. 270).

Entretanto, diferente do que ocorrera na Alemanha durante a vigência da Constituição de Weimar e a ascensão do nazismo, vê-se hoje que, através da judicialização em busca de aplicar o sopesamento da base principiológica da Constituição Federal de 1988, pode-se encontrar o meio para solucionar possíveis irregularidades. Assim tem entendido o Supremo Tribunal Federal:

O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro (JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. VIII/4332-4334, item n. 181, 1993, Forense Universitária) - não pode converter-se em promessa constitucional incosequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. (STF, 2023)

Conquanto, o Estado, por meio de seus representantes legais do povo, não pode se ater com a justificativa da falta de recursos e transformar a Constituição Federal em mero objeto escrito, como expressou Celso de Mello alhures. Deve-se se ater, sim, ao equilíbrio fiscal com a responsável distribuição de recursos, para assim não cultivar a desconfiança do seu povo na Carta Magna de 1988.

Tratando-se da seara Previdenciária, por conta de seu caráter contributivo-retributivo, fica ainda mais clara a impossibilidade de se aplicar o princípio da reserva do possível. Isso porque, a Constituição em si já limita os benefícios àqueles que perfaçam o direito por meio do princípio da distributividade, além de indicar uma prévia fonte de custeio para a criação e extensão de benefícios, prevista pelo § 5o do art. 195 da Constituição Federal.⁸

Essa característica do sistema previdenciário impede o Estado de negar benefícios aos que cumprem os seus requisitos legais para concessão, visto que se trata de um orçamento já custeado pelo próprio segurado. Ademais, embora haja essa particularidade, o sistema judicial se limita à concessão dos benefícios previstos em lei, não extrapolando para além. Sobre o elucidado:

A Corte ainda assentou o entendimento de que a majoração de benefícios previdenciários, além de submetida ao postulado da contrapartida (CF, art. 195, § 5o), também depende, para sua legítima adequação ao texto da Constituição da República, da observância o princípio da reserva da lei formal, cuja incidência traduz limitação ao exercício da atividade jurisdicional do Estado. Por isso, não se revela constitucionalmente possível, ao Poder Judiciário, sob o fundamento de isonomia, estender, em sede jurisdicional, majoração de benefício previdenciário, quando inexistente, na lei, a indicação de correspondente fonte de custeio total, sob pena de o Tribunal, se assim proceder, atuar em legítima condição de legislador positivo, o que contraria o art. 2o da Constituição Federal'. (RE 1597389, rel. Min. Dias Toffoli. DJ 22/04/2009).

No caso julgado e discutido em alhures buscava-se a aplicação de um novo coeficiente de cálculo para a pensão por morte com base em nova lei que era mais benéfica mas que, entretanto, era posterior à concessão dos benefícios pleiteados. Ou

⁸ **Art. 195.** A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

seja, buscava-se inovar na base de cálculo na revisão destes benefícios, diferente do previsto em lei para à época daquelas concessões. Essa tentativa foi barrada pelo STF, já que não cabe ao judiciário inovar em matéria legislativa, além de trazer forte insegurança ao equilíbrio fiscal.

Em meados de 2021, o Supremo Tribunal Federal voltou a reforçar esse entendimento no julgamento do RE 1.221.446. O Recurso teve como pedido principal da parte autora a aplicação do adicional de 25% a qualquer aposentadoria, não se limitando apenas à aposentadoria por invalidez, como é o estabelecido em lei. A parte autora usou como fundamento o princípio da isonomia, dentre outros argumentos. Veja a manifestação da corte:

Como visto, em observância aos princípios da legalidade, da reserva legal e da distributividade, da regra da contrapartida e da firme jurisprudência desta Corte no sentido da imprescindibilidade de lei para a criação e a ampliação de benefícios ou vantagens previdenciárias, entendo não ser possível a extensão do auxílio contido no art. 45 da Lei no 8.213/91, também chamado de auxílio de grande invalidez, a todos os segurados aposentados que necessitem de ajuda permanente para o desempenho de atividades básicas da vida diária. (RE 1.221.446, rel. Min. Dias Toffoli, j. DJ. 21.06.2021)

Constata-se, no caso, a ponderação dos princípios realizada pelo Estado por meio do órgão responsável por resguardar a Constituição Federal, o STF, o qual entendeu que a majoração ou criação de benefícios previdenciários somente seria realizada por meio de lei. Nesse sentido, inovar nesse aspecto resultaria em ainda mais prejuízos do que o observado com a aplicação do princípio da isonomia ao caso.

Os casos e decisões demonstrados diferem do que ocorre quando não há a efetividade dos direitos sociais no âmbito previdenciário por falha nas políticas públicas e no equilíbrio fiscal, tendo em vista que nesses casos não foram executados seguramente o que já está instituído em lei. Nesse sentido, é importante mencionar, desde já, seguindo a linha de pensamento Alexy, a dicotomia entre os princípios Reserva do possível e o Mínimo Existencial. Em síntese:

Quanto à previdência social, embora também consista numa forma de tutela da sobrevivência do indivíduo, não coincide exatamente com o padrão mínimo para o qual aponta o conceito de mínimo existencial, embora o absorva e incremente, procurando manter, na verdade, na inatividade o nível de vida do qual usufruía o cidadão quando na inativa,

até determinado teto reparável razoável para imposição estatal de proteção compulsória, mediante contribuições dos beneficiários. No entanto, é claro compulsória, mediante contribuições dos beneficiários. No entanto, é claro que também protege dado segmento de cair em situação de destituição e pobreza extrema, e, nesse aspecto, também abrange prestações que atendem ao mínimo existencial. Ressalva-se, a propósito, que mesmo em sistemas contributivos, pode ser necessário que o Estado complemente os aportes dos indivíduos em situação relativa de fragilidade, quando insuficientes para garantir os benefícios mínimos. (COSTA, 2017, p.272.).

Enquanto de um lado há a impossibilidade de se abarcar todos os direitos sociais diante da reserva do possível, do outro se encontra a obrigatoriedade do Estado em garantir o mínimo existencial.⁹ Este princípio garantidor traz à tona, mais uma vez, o perigo da ineficácia da proteção social diante dos direitos destinados ao segurado, de forma que busca evitar o desrespeito à dignidade da pessoa humana.

Entretanto, na seara previdenciária esse conceito se prontifica a elucidar que o cidadão deve manter o seu padrão de vida conforme as contribuições elaboradas ao Estado. De fato que, em certos casos com a inefetividade desse direito, o segurado corre o risco de se inserir na parcela de cidadãos inclusos na extrema pobreza, sem a mínima garantia estatal e com o risco de necessitar da proteção assistencial do Estado, conforme argumentou o autor.

Portanto, vê-se que a efetividade constitucional está intrinsecamente ligada ao cumprimento do Estado diante das políticas públicas. Na falta da responsabilidade estatal diante do planejamento, encontra-se a possibilidade da seara judicial sanar o prejuízo ocasionado ao cidadão por meio da ponderação dos princípios, respeitando a não inovação legislativa no judiciário e também o previsto em lei, como visto nos casos demonstrados em alhures.

Alem do mais, vê-se a emergência dessa aplicabilidade no tocante ao risco inserido ao beneficiário que, com vistas à inatividade laboral, vê-se necessitando da

⁹ Mostra-se possível discordar, em tese, do arranjo sistemático antes revelado, mas não se pode negar a relação entre a dignidade e (i) a proteção jurídica do indivíduo simplesmente por ostentar a condição humana e (ii) o reconhecimento de uma esfera de proteção material do ser humano, como condição essencial à construção da individualidade e à autodeterminação no tocante à participação política. Com base nessa visão, conclui-se que existe certo grupo de prestações essenciais básicas que se deve fornecer ao ser humano para simplesmente ter capacidade de sobreviver e que o acesso a tais bens constitui direito subjetivo de natureza pública. A isso a doutrina vem denominando mínimo existencial. (P. 13. Rel. Marco Aurélio. RE 567.985 MT. 2012.)

proteção garantida pela Constituição Federal no que tange aos benefícios previdenciários. O acionamento do judiciário deve ser o último plano para a efetividade dos direitos sociais, devendo o poder público se sobressair com a eficiência diante de suas políticas públicas.

2.2. BREVE HISTÓRIA DA CONSTRUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL EM GARANTIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.

Como elucida Karl Marx (1852): "a história se repete, a primeira vez como tragédia e a segunda como farsa", assim o foi no contexto histórico brasileiro e na desenvoltura da aplicação dos direitos sociais ao longo dos anos.

Com o advento da nossa Magna Carta de 1988 viu-se a pátria ainda mais comprometida com os direitos sociais e notavelmente garantista, baseando para sua construção, inclusive, a supracitada Constituição Alemã de Weimar.

De certa forma, o acordar causado pela ilusão do regime totalitário e a ideia de milagre econômico deu origem ao que mais se assemelha ao histórico da revolução industrial do século XVIII. A reverberação da ditadura militar ocasionou na urgência do desenvolvimento dos direitos sociais na Constituição de 1988, em complemento:

"O regime derivado do golpe do 1º de abril sempre haverá de contar, ao longo da sua vigência, com a tutela militar; mas constitui um grave erro caracterizá-la tão somente como uma ditadura militar - se esta tutela é indiscutível, constituindo mesmo um de seus traços peculiares, é inegavelmente indiscutível que a ditadura instaurada no 1º de abril foi o regime político que melhor atendia os interesses do grande capital: por isto, deve ser entendido como uma forma de autocracia burguesa (na interpretação de Florestan Fernandes) ou, ainda, como ditadura do grande capital (conforme a análise de Octávio Ianni). O golpe não foi puramente um golpe militar, à moda de tantas quarteladas latino-americanas [...] - foi um golpe civil-militar e o regime dele derivado, com a instrumentalização das Forças Armadas pelo grande capital e pelo latifúndio, conferiu a solução que, para a crise do capitalismo no Brasil à época, interessava aos maiores empresários e banqueiros, aos latifundiários e às empresas estrangeiras (e seus agentes, 'gringos' e brasileiros)". (NETTO, 2014, p. 74).

No mais, a desordem e negligência quanto aos interesses sociais, ocorrido visivelmente no período ditatorial, juntamente com o crescimento exacerbado do

mercado financeiro liberal, que ignorava os direitos dos trabalhadores, refletiram em uma crise social e econômica no país, semelhante ao observado no mundo pós segunda guerra com o advento da Revolução Industrial.¹⁰

Essa crise trouxe a necessidade não só de uma constituição garantista, que trouxesse a previsão da efetiva ação estatal por meio de políticas públicas para os cidadãos mas, além de tudo, urgiu que trouxesse a instituição de princípios basilares propostos pelo direito fundamental. Nesse sentido, o artigo 1º da CF/88:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
 I - a soberania;
 II - a cidadania;
 III - a dignidade da pessoa humana;
 IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
 V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Percebe-se, com a leitura minuciosa deste artigo, o compromisso com o Estado Social Democrático de Direito e o respeito aos seus fundamentos, tais quais, chama-se atenção para: dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Com este primeiro artigo, é possível perceber que a constituição trouxe, além da instituição dos direitos sociais, o compromisso com os princípios e fundamentos basilares para a aplicação deste, semelhante ao proposto pelo filósofo Alexy, que foi melhor exposto no tópico 2.1.

O desenvolvimento dos direitos sociais no Brasil manifestou-se lentamente no contexto histórico e teve como principal mola propulsora a sua positivação e previsão principiológica na atual Magna Carta. Muito embora corra o risco diante de sua efetividade, de forma a se tornar apenas uma norma escrita e positivada, diante das numerosas falhas de planejamento e execução. Nessa reflexão:

Será que ia nos perguntarmos alguma vez que gênero de normas são essas que não ordenam, proíbem ou permitem hic et nunc, mas ordenam, proíbem e permitem num futuro indefinido e sem um prazo de carência

¹⁰ No mesmo caminho do mundo pós segunda guerra, a Constituição de 1988 deu início a um novo momento no Brasil. A ruptura que revoga a antiga ordem jurídica e que traz luz aos valores inspirados na liberdade e na dignidade da pessoa humana, após 30 anos de supressão destes princípios em razão do regime militar, em 5 de outubro de 1988 trouxe sopra aos pulmões da democracia. (MARMELSTEIN, 2019, P. 62).

claramente delimitado? E, sobretudo, já nos perguntamos alguma vez que gênero de direitos são esses que tais normas definem? Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados sine die, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o “programa” é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de “direito”? A diferença entre esses auto-intitulados direitos e os direitos propriamente ditos não será tão grande que torna impróprio ou, pelo menos, pouco útil o uso da mesma palavra para designar uns e outros? E, além do mais, a esmagadora maioria de normas sobre os direitos do homem, tais como as que emanam de órgãos internacionais, não são sequer normas programáticas, como o são as normas de uma Constituição nacional relativas aos direitos sociais. Ou, pelo menos, não o são enquanto não forem ratificadas por Estados particulares. (BOBBIO, 1992, P. 37) ¹¹

A partir dessa linha de pensamento, vê-se que somente a previsão escrita dos direitos sociais não solucionam/solucionaram a problemática social existente no Brasil e muito menos no mundo. De tal forma que, entre a positivação e a efetividade, há um caminho de ações públicas a serem minuciosamente cumpridas para o objetivo final. Se não há concretização e conscientização do Estado, tão pouco deve-se exigir a colaboração da população e isso causa uma reação em cadeia que sucede à crise institucional.

Há então uma relação simbiótica em que, além da previsão, deve-se ter em vista a efetividade. E, além da efetividade, a informação e formação básica dos direitos à sociedade. O direito à seguridade social, mais precisamente à previdência como um todo, sofre a falta dessa informação e também efetividade e muito se entende quando analisamos a história do surgimento desse e a importância dele no fortalecimento da dignidade da pessoa humana.

Alguns fatores foram influenciáveis ao Brasil no surgimento do direito previdenciário. No mundo pós segunda guerra, coexistiam duas correntes, que foram: sistema proposto por Beveridge e a corrente Bismackiana.

O sistema Beveridge propunha um verdadeiro seguro social. Isto é, os cidadãos, e não só o trabalhador, de forma geral, estariam assegurados com a proteção social, independente de qualquer contribuição. (LAZZARI, CASTRO, 2023, P.52). Esse sistema deu origem ao conceito amplo de seguridade social, conhecido e tratado inclusive na nossa Constituição de 1988. Buscava-se a ampla

¹¹ BOBBIO, Norberto, 1992: A Era dos Direitos, Campus, Rio de Janeiro [original de 1990; ensaios de 1964-90]. e Sociedade, Paz e Terra, São Paulo/Rio de Janeiro [original de 1985].

proteção e cobertura às necessidades sociais, de forma a propagar a igualdade material e revestir a lacuna dos direitos dos mais vulneráveis.

Do outro lado, havia o sistema Bismarckiano que seguia as proposições de Bismarck sendo uma delas o pré-requisito à contribuição compulsória feita pelos trabalhadores em troca da proteção social ou previdenciária. Este sistema fora aplicado em países como a França Alemanha e Bélgica. (Idem)

Antes de mais nada, é importante mencionar e lembrar que, enquanto na Europa iniciava-se a Revolução Industrial, no Brasil ainda era normalizado, legalizado e aceito socialmente o trabalho escravo negro.¹² Apenas em 1850 começaram as primeiras medidas para o freio da cultura escravocrata de forma que, com a Lei Eusébio de Queirós, houve a proibição da entrada de escravos. A extinção legal e definitiva, teoricamente, sobreveio apenas com a assinatura da Lei Áurea, em 1888. (FAUSTO, 1995).

Mesmo com o fim deste processo, a industrialização brasileira, que já fora estruturada de maneira vagarosa se comparado aos outros países, foi se engatinhando apenas após a liberdade dos escravos, em um período marcado por uma brutal falta de planejamento que refletiu na desigualdade social e na urgência de intervenção estatal na instituição dos direitos sociais até os dias de hoje. (ROCHA, 2004, P. 45.). Essa herança refletiu também na evolução do sistema previdenciário no Brasil.

Os primeiros sinais registrados para a caminhada do direito da seguridade social no Brasil foram dados em 1543, com a criação das casas de Santa Misericórdia, que carregavam o caráter assistencial. Ao longo dos anos, outros sinais foram registrados, como o Montepio Geral dos Servidores do Estado - Mogeral, que foi a primeira entidade de previdência privada do Brasil. Ainda, a Constituição de 1824¹³ trouxe à tona o primeiro ato normatizado no ramo da assistência social. A

¹² "O trabalho escravo negro foi a base da economia colonial brasileira, que se desenvolveu a partir do século XVI com a produção de açúcar, tabaco e outros produtos tropicais.". (SILVA, 2007, P.168).

¹³ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

XXXI. A constituição também garante os socorros públicos.

(BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1824)

constituente de 1891¹⁴ tratou, pela primeira vez, a aposentadoria por invalidez, mas com caráter limitado e que, pela maioria doutrinária, ainda não possuía caráter previdenciário. Isso porque era custeado pelo próprio país e era devida apenas aos servidores públicos nos casos de invalidez permanente. Em 15 de janeiro 1919 fora instituído pelo decreto nº 3.724/1919 a previsão das indenizações por acidente de trabalho, estas pagas pelos empregadores.

O verdadeiro marco inicial, segundo entendimento majoritário, se deu com a Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo nº 4.682 de 24.01.1923¹⁵, que por meio de contribuições¹⁶ dos trabalhadores das estradas de ferro, das empresas e do Estado fornecia a aposentadoria e a pensão por morte à dependentes.

As contribuições, pela primeira vez, seguiam o modelo previdenciário contributivo-retributivo¹⁷, principal característica do sistema previdenciário. Nele, a contribuição feita se reverte proporcionalmente à renda mensal. Hoje comemora-se o dia da previdência¹⁸ em alusão a esta lei, por se reconhecer que nela houve um real marco inicial.

¹⁵ Art. 1º Fica creada em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. (BRASIL, 1923)

¹⁶ Artigo 3º Formação os fundos da caixa a que se refere o art. 1º:

a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3 % dos respectivos vencimentos; b) uma contribuição anual da empresa, correspondente a 1 % de sua renda bruta; c) a somma que produzir um augmento de 1 1/2 % sobre as tarifas da estrada do ferro; d) as importancias das joias pagas pelos empregados na data da criação da caixa e pelos admittidos posteriormente, equivalentes a um mez de vencimentos e pagas em 24 prestações mensaes; e) as importancias pagas pelos empregados correspondentes á differença no primeiro mez de vencimentos, quando promovidos ou augmentados de vencimentos, pagas tambem em 24 prestações mensaes; f) o importe das sommas pagas a maior e não reclamadas pelo publico dentro do prazo de um anno; g) as multas que attingam o publico ou o pessoal; h) as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras; i) os donativos e legados feitos á, Caixa; j) os juros dos fundos accumulados. (BRASIL. 1923).

¹⁷ "Nesse modelo, o trabalhador contribui durante sua vida laboral e, ao se aposentar, recebe uma renda mensal proporcional ao tempo de contribuição e ao valor das contribuições realizadas." (MARTINS, 2019.).

¹⁸ Foi sobre esse alicerce que o sistema previdenciário cresceu até chegar ao modelo atual, que paga aposentadorias, pensões e outros benefícios a 35 milhões de brasileiros nos setores público e privado. A Lei Eloy Chaves obrigou cada companhia ferroviária do país a criar uma caixa de aposentadorias e pensões (CAP), departamento incumbido de recolher a contribuição do patrão e a dos funcionários e pagar o benefício aos aposentados e pensionistas. No decorrer de 1923, 27 empresas instituíram suas respectivas CAPs. (WESTIN, 2019).

Vê-se que entre o ano de 1821, 1888 e 1890 o Brasil estabeleceu sistemas que mais eram benefícios do Estado para trabalhadores da alta classe. Estas modalidades de benefícios não seguiam o caráter contributivo-retributivo e, logo, não foram consideradas pela maioria doutrinária o marco inicial da previdência social no Brasil, assim como foi a lei Eloy Chaves.

Outro marco se deu na Constituição de 1934 com a delusão ao sistema tripartite¹⁹, ou seja, a contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e do poder público. Nela também se obteve pela primeira a aplicação do chamado seguro social.

Importante destaque se dá ao atraso e a negligência dada à seguridade no que concerne a criação e instituição dos benefícios por incapacidade. Isto é, em 1967 criou-se o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT) , mas somente em 1991, após o advento da Constituição Federal de 1988, criou-se por meio da Lei 8213/91 o chamado Auxílio Doença.

A atual Carta Magna trouxe o conceito aprofundado da seguridade social, nele abarcou a saúde, a assistência social e a previdência. De certa forma, os três componentes se interligam e garantem a dignidade da pessoa humana. A garantia da saúde por meio do programa de política pública do Sistema Único de Saúde - SUS tem suma importância no sistema previdenciário e reflete diretamente nos benefícios por incapacidade. Veja o conceito desse programa segundo a lei nº 8.080/90:

DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar. (BRASIL, 1990).

Em outros termos, o SUS abarca tanto a consulta inicial para o diagnóstico, até também outras fases como: exames, pesquisas, distribuição de medicamentos

¹⁹ A Constituição de 1934 estabeleceu o sistema tripartite de contribuição, que previa a participação dos trabalhadores, empregadores e do Estado na contribuição para a Seguridade Social. Essa contribuição era destinada ao financiamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios sociais para os trabalhadores. (SILVA, 2010).

pelo Estado e outros inúmeros benefícios no âmbito da saúde. A relação simbiótica de efetividade do direito à saúde junto à previdência social é indubitável, inclusive devido ao caráter preventivo, mas também por dar a possibilidade de diagnóstico do segurado para identificar a sua patologia e, portanto a incapacidade, para solicitar o benefício.

Ademais, o tratamento da doença oferecido também pelo Estado, possibilita a volta do segurado ao labor, de forma que enquanto a previdência proporciona o período de afastamento para recuperação, o sistema responsável também trata-o. Desse modo, essa relação fornece ao trabalhador a dignidade²⁰ que, segundo o autor Luís Barroso, consta como o "valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem" (BARROSO, 2014. P. 190). O desdobramento disso garante a efetividade dos direitos sociais e, por conseguinte, o próprio direito à vida, à liberdade e à igualdade garantido pelo artigo 5º da nossa Magna Carta.

Para objeto deste trabalho, o estudo será pautado na previdência, mais especificamente nos benefícios por incapacidade, que trazem consigo a proteção do bem jurídico vida e também abarca o próprio direito à saúde e à dignidade da pessoa humana.

2.3 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE E O RISCO SOCIAL

2.3.1 Concessão Dos Benefícios Por Incapacidade

A Constituição Federal é cristalina e precisa ao determinar que o sistema da previdência, na forma do Regime Geral, será de caráter contributivo e de filiação obrigatória²¹. Além disso, o direito à previdência, por ser um direito social, é

²⁰ "um valor intrínseco e inerente à pessoa, que a qualifica como ser humano e a distingue de qualquer outra criatura, sendo-lhe assegurado o respeito e a proteção incondicionais". (SARLET, 2012, P. 60.).

²¹ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)
I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#). (BRASIL, 1988)

indisponível do indivíduo e este não pode ser renunciado, transacionado, negociado, dispensado ou transferido, pelo Estado, por particulares e muito menos pelo indivíduo. (DINIZ, 2012, P. 136).

A filiação urbana se dará por meio de contribuições ao sistema para a seguridade social²², mas também há outras modalidades de filiação. No regime geral, há estas: a obrigatória, facultativa, a individual, a especial e a modalidade dos empregados domésticos.

A filiação obrigatória acontece de forma automática e compulsória. Isto é, desde o registro da atividade laboral o empregado que estiver com o vínculo regularmente ativo na CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social) terá necessariamente e diretamente as contribuições previdenciárias descontadas do seu salário. Diante desse fato, deve-se ter atenção ao caráter alimentar deste emolumento e a a confiança depositada ao Estado como garantidor do seguro social.

Superado, a filiação do segurado individual é regulamentada pela Lei nº 8.213/91 e ocorrerá por meio de contribuições por guia ou carnê pelo rol de espécies de filiação contidos no artigo 12 inciso V alíneas a) à h) da lei supra. Essas contribuições serão feitas pelos próprios filiados. Veja o que diz a lei:

Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas:

II - os segurados contribuinte individual e facultativo estão obrigados a recolher sua contribuição por iniciativa própria, até o dia quinze do mês seguinte ao da competência;

Segundo a mesma lei, essa arrecadação será, geralmente, de 20% sobre o respectivo salário de contribuição, muito embora o contribuinte possa optar pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição e contribuir sobre à alíquota de 11%. Além disso, se os microempreendedores

²² A contribuição para a Seguridade Social é uma espécie de contribuição social, cuja receita tem por finalidade o financiamento das ações nas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social. Em nível jurisprudencial, destacamos a orientação firmada pelo STF no sentido de que a contribuição de seguridade social não só se qualifica como modalidade autônoma de tributo (Súmula Vinculante nº 8), como também representa espécie tributária essencialmente vinculada ao financiamento da Seguridade Social, em função de específica destinação constitucional (ADC nº 8-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 13.10.1999, DJ 04.04.2003). (LAZZARI, CASTRO, 2021. P. 181.)

individuais também optarem por essa exclusão, poderão contribuir em cima da alíquota de 5%.

O segurado facultativo também contribuirá por guia ou carnê a uma alíquota de 20% sobre o salário de contribuição ou, assim como os individuais, em 11% se optarem pelo regime de exclusão da aposentadoria por contribuição.

Importante ressaltar que, caso este se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico e se pertencente à família de baixa renda, terá direito à contribuição de 5% sobre o salário mínimo, se também for excluído o regime da aposentadoria já mencionada. Para isto, será necessário que pertença à baixa renda e esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e se dedique exclusivamente à afazeres domésticos. (LAZZARI, CASTRO, 2021. P. 18)

Assim aduz a lei:

Art. 21. A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo será de vinte por cento sobre o respectivo salário-de-contribuição. [\(Redação dada pela Lei nº 9.876, de 1999\).](#)

§ 1º Os valores do salário-de-contribuição serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Lei, na mesma época e com os mesmos índices que os do reajustamento dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social. [\(Redação dada pela Lei nº 9.711, de 1998\).](#) [\(Renumerado pela Lei Complementar nº 123, de 2006\).](#)

§ 2º No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de: [\(Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

I - 11% (onze por cento), no caso do segurado contribuinte individual, ressalvado o disposto no inciso II, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e do segurado facultativo, observado o disposto na alínea *b* do inciso II deste parágrafo; [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

II - 5% (cinco por cento): [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

a) no caso do microempreendedor individual, de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

b) do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. (BRASIL, 1991).

A modalidade facultativa se estende aos segurados que não estão inclusos no rol dos contribuintes individuais e obrigatórios e a sua filiação pode ocorrer desde os 16 anos de idade, se assim optarem. Ou seja, nessa modalidade, encontram-se as pessoas que decidem contribuir ao INSS de forma facultativa, que não necessariamente exerça qualquer labor ou ocupação.

A previsão do empregado doméstico está no artigo 11, inciso II, da lei 8213/91 e traz o seguinte conceito: "como empregado doméstico: aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos;". (BRASIL, 1991)

Nessa modalidade, as contribuições também serão feitas de forma compulsória pelo empregador, mas alíquota será de 8% do salário de contribuição, conforme estabelece o artigo 24 da Lei 8212/91²³. Assim como nos segurados obrigatórios, para os empregados domésticos também está em vigência o princípio da automaticidade quanto a sua filiação. Complementando o assunto:

Para os segurados obrigatórios, a filiação decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada, independentemente de qualquer ato destes junto à previdência social. Daí dizer-se que vigora o princípio da automaticidade.

Para o segurado facultativo, por outro lado, a filiação decorre da inscrição formalizada com o pagamento da primeira contribuição.

Inscrição é o ato material de registro nos cadastros da previdência social. Pode ser concomitante à filiação ou posterior, mas, logicamente, nunca anterior. (VIANNA. 2022, P. 428).

Assim, de acordo com o Artigo 30 da Lei nº 8212/91, a responsabilidade de repasse fica à cargo do empregador, embora o ônus de fiscalização permaneça ao poder público, mais especificamente ao INSS. De certa forma, para fins previdenciários, o requerente não deve prejudicar-se em decorrência do descaso do empregador ou do INSS pelo repasse incorreto ou ausência de suas contribuições no sistema, até mesmo por estar no polo desprotegido da relação, como comentado alhures.

Além dessas modalidades, há também o segurado especial. Sobre o tema, o doutrinador André Leitão bem explana:

De acordo com o art. 11, VII, da Lei n. 8.213/91, com redação dada pela Lei n. 11.718/2008, segurado especial é a pessoa física residente em imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de terceiros, trabalhe na condição de produtor na

23 Art. 24. A contribuição do empregador doméstico incidente sobre o salário de contribuição do empregado doméstico a seu serviço é de: (Redação dada pela Lei nº 13.202, de 2015)

I - 8% (oito por cento); e (Incluído pela Lei nº 13.202, de 2015)

II - 0,8% (oito décimos por cento) para o financiamento do seguro contra acidentes de trabalho. (Incluído pela Lei nº 13.202, de 2015). (BRASIL, 1991)

agropecuária ou na extração vegetal, bem como o seringueiro. Também é segurado especial o pescador artesanal que faça dessa atividade sua profissão habitual, sem falar dos cônjuges, o companheiro(a) e os filhos maiores de 16 anos que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (LEITÃO, Andre, 2022, P. 58).

Dispensando a complexidade contida nesta modalidade, em suma, para qualificar a carência do segurado especial, conta-se período na atividade rural, com os membros da família ou de forma individual, para sua própria subsistência.

João Lazzari e Carlos Alberto explicam em sua doutrina que o indivíduo para obter o seguro social da previdência terá que ser filiado a um regime e cumprir alguns requisitos exigidos. Um dos maiores exemplos é o chamado "período de carência", que consiste basicamente na necessidade do segurado perfazer um período mínimo de contribuições para ter direito a alguns benefícios. (LAZZARI, CASTRO, 2021, P. 109). Esses requisitos refletem o princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, emanado na Constituição Federal²⁴ que traz à tona o importante conceito de que o benefício será concedido a quem dele realmente necessite a faça jus.

Mediante o demonstrado, faz-se necessário interligar o assunto proposto com o foco específico deste trabalho - os benefícios por incapacidade temporária e definitiva- . Para estes, tanto para o temporário como também para o permanente, a carência é adquirida após 12 contribuições mensais que, embora esta seja a regra, há exceções. Assim aduz a lei nº 8.213 de 1991:

Art. 26. Independe de carência a concessão das seguintes prestações:
II - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, atualizada a cada 3 (três) anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado. (BRASIL, 1991).

²⁴ **Art. 194.** CF. 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. 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;. (BRASIL, 1988).

A Portaria Interministerial MTP/MS n. 22/2022²⁵ prevê as doenças que a carência será dispensada para concessão do benefício. Mas, além desse requisito, o segurado deve manifestar a incapacidade para o trabalho, que não se confunde com possuir a patologia ou doença. Veja como elucidou o manual de perícias médicas elaborado pelo próprio INSS:

Incapacidade laborativa é a impossibilidade de desempenho das funções específicas de uma atividade, função ou ocupação habitualmente exercida pelo segurado, em consequência de alterações morfofisiológicas provocadas por doença ou acidente.

Deverá estar implicitamente incluído no conceito de incapacidade, desde que palpável e indiscutível no caso concreto, o risco para si ou para terceiros, ou o agravamento da patologia sob análise, que a permanência em atividade possa acarretar.

O conceito de incapacidade deve ser analisado quanto ao grau, à duração e à profissão desempenhada. (INSS, 2018, P.27-28).

Ou seja, o médico pericial, diante das atribuições contidas na sua função, analisará no caso concreto se o segurado está incapacitado para a atividade laboral, o grau dessa incapacidade e a data do início desta. Necessário salientar que não está se levando em consideração apenas o grau da patologia apresentada diante da documentação e exame pericial, mas sim o quanto esta está auferindo risco à atividade do trabalhador, a este próprio e também a terceiros.

Nesse sentido, é tão considerável a análise da natureza do trabalho, do grau de instrução, a possibilidade de adentrar em outros nichos, a idade, tão quanto o é a do grau da patologia apresentada. Por esta razão deve o perito médico aprofundar-se à complexidade contida nessa análise, de forma que deve, a cada caso, considerar de forma ampla o seu contexto e a sua magnitude, psicologicamente e socialmente falando.

Necessário salientar que esta incapacidade deve ser posterior à filiação ou deve decorrer de agravamento da incapacidade, sob risco de caracterizar a pré-

²⁵As doenças ou afecções isentas de carência para concessão dos benefícios auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS são: I – tuberculose ativa; II – hanseníase; III – transtorno mental grave, desde que esteja cursando com alienação mental; IV – neoplasia maligna; V – cegueira; VI – paralisia irreversível e incapacitante; VII – cardiopatia grave; VIII – doença de Parkinson; IX – espondilite anquilosante; X – nefropatia grave; XI – estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante); XII – síndrome da deficiência imunológica adquirida (Aids); XIII – contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada; XIV – hepatopatia grave; XV – esclerose múltipla; XVI – acidente vascular encefálico (agudo); e XVII – abdome agudo cirúrgico (BRASIL, PORTARIA N. 22/2022BRASIL, 2022)

existência desta. Assim tem entendido a jurisprudência com entendimento já firmado pelo STJ, veja:

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. A PREEEXISTÊNCIA DE DOENÇA OU LESÃO NÃO IMPEDE A CONCESSÃO DE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE, SE COMPROVADA QUE A INCAPACIDADE DECORREU DO AGRAVAMENTO OU PROGRESSÃO DA DOENÇA OU LESÃO. LAUDO MÉDICO NÃO PODE SER USADO PARA FIXAR O MARCO INICIAL DA AQUISIÇÃO DE DIREITOS. O TERMO INICIAL DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ CORRESPONDE AO DIA SEGUINTE À CESSAÇÃO DO BENEFÍCIO ANTERIORMENTE CONCEDIDO OU DO PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. SUBSIDIARIAMENTE, QUANDO AUSENTES AS CONDIÇÕES ANTERIORES, O MARCO INICIAL PARA PAGAMENTO SERÁ A DATA DA CITAÇÃO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO. RECURSO ESPECIAL DA SEGURADA PROVIDO.

1. Os benefícios por incapacidade foram idealizados com o intuito de amparar o Trabalhador em situações excepcionais, quando, por eventos cujas ocorrências não podem ser controladas, o Segurado tem reduzida sua capacidade para exercer sua atividade de trabalho. Concretizem, assim, a proteção garantida ao Trabalhador no contrato de seguro firmado com a Previdência Social.

2. Importante a compreensão de que o requisito legal para a concessão do benefício é a existência de incapacidade para exercício da atividade laboral e que tal incapacidade não seja preexistente à filiação do Segurado ao Regime Geral de Previdência.

3. **Assim, não há óbice que a doença que atinge o Segurado seja preexistente à sua filiação, desde que tal enfermidade não interfira em sua capacidade para o trabalho e fique comprovado que a incapacidade se deu em razão do agravamento ou da progressão da doença ou lesão que já acometia o segurado.** (STJ, 2018).

A qualidade de segurado se adquire quando o indivíduo cumpre as condições para se tornar filiado do INSS, fazendo jus aos benefícios estabelecidos. (JUNIOR, NERY, 2019, P.1948.). A lei 8.213/91 indica em seu artigo 15 quando essa qualidade será mantida.²⁶

26 Art. 15. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições: I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício, exceto do auxílio-acidente; II - até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração; III - até 12 (doze) meses após cessar a segregação, o segurado acometido de doença de segregação compulsória; IV - até 12 (doze) meses após o livramento, o segurado retido ou recluso; V - até 3 (três) meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar; VI - até 6 (seis) meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo. § 1º O prazo do inciso II será prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado. § 2º Os prazos do inciso II ou do § 1º serão acrescidos de 12 (doze) meses para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. § 3º Durante os prazos deste artigo, o segurado conserva todos os seus direitos perante a Previdência Social. § 4º A perda da qualidade de segurado ocorrerá no dia seguinte ao do término do prazo fixado no Plano de Custeio da Seguridade Social para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados neste artigo e seus parágrafos. (BRASIL, 1991)

Portanto, a concessão dos benefícios por incapacidade ocorrerá quando o segurado estiver no gozo da qualidade de segurado, possuir a carência ou se enquadrar em suas exceções, e perfazer os requisitos exigidos na perícia médica diante da análise da incapacidade - que será melhor aprofundado no próximo tópico.²⁷.

2.3.2 Análise Do Benefício Por Incapacidade E O Risco Social

Superando os requisitos técnicos para concessão do benefício por incapacidade, faz-se necessário a discussão acerca da seguridade social²⁸ e o seu objetivo principal em conformidade com a nossa Carta Magna.

Constitui-se por meio da seguridade a efetividade do núcleo principiológica constitucional, que busca assegurar a sociedade como um todo, de forma que haja um sistema de proteção social aos direitos básicos, como a saúde, a previdência²⁹ e a assistência. Tratando-se dos benefícios por incapacidade, garantidos pela previdência, vê-se que sua efetividade na verdade reflete também nos demais direitos sociais, principalmente no direito à saúde.

Após o crescimento exacerbado do capitalismo e das relações empregatícias, urgiu-se a discussão acerca do risco social que traz a atividade laboral. Isto é, o chamado risco do “não-trabalho” que, segundo Daniel Rocha explana, o risco surge

²⁷ Art. 42. A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição. § 2º **A doença ou lesão de que o segurado já era portador ao filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social não lhe conferirá direito à aposentadoria por invalidez, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.** (grifo nosso). (BRASIL, 1991).

²⁸ Art. 1º, Lei Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991: A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.

²⁹ Art. 3º A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. (BRASIL, 1991).

nas situações em que "o cidadão não tem condições de auferir rendimentos do seu trabalho, sujeitas, portanto, à proteção social". (ROCHA, 2019, P.31).

Nesse diapasão, o Estado traz a proteção semelhante ao previsto no contrato de seguro, de forma que haja a possibilidade de gozar do bem estar da população e da ordem social, previsto na constituição. Para complemento do assunto, Patrícia Bonetti relata:

Dá-se o nome de seguro a todo contrato pelo qual uma das partes , segurador, se obriga a indenizar a outra, segurado, em caso de ocorrência de determinado sinistro, em troca do recebimento de um prêmio de seguro. Nesse viés, embora o termo "seguro remeta-nos a uma questão de natureza jurídica de direito privado, aqui a Previdência social exerce a função do seguro social.

Esse seguro que nasce da necessidade do homem em ver sua vida e seus bens protegidos, com a evolução histórica do mutualismo , evoluindo para uma responsabilidade integral do estado, passando para o medo ate hoje vigente de responsabilidade de toda sociedade, é provido pela Previdência Social no caso de ocorrer um dos riscos previstos pelo sistema, desde que haja preenchimento de pré-requisitos e de pressupostos de concessão. (BONETTI, 2022, P. 54).

Em função da vulnerabilidade humana e a não previsão diante de um fato incerto ocorrido que afete o trabalhador ao ponto dele não conseguir manter o padrão de vida e por vezes o seu sustento, a prestação previdenciária entra como o meio de garantir que o segurado mantenha o mínimo da qualidade de vida já estabelecida durante o período em que estava em atividade.³⁰

Logo, o Estado compromete-se a proteger o trabalhador diante do risco ao qual está exposto, de forma que garanta o bem-estar e a justiça social efetivando o estabelecido na nossa Magna Carta. Esta garantia se dá respeitando os requisitos estabelecidos em lei, ou seja, ao sistema contributivo-retributivo, e não pode ser negado diante da inatividade e negligência Estatal, como ja foi argumento no tópico acima.

³⁰ "Sempre da inexistência ou da insuficiência de renda que se cogita, quando a lei estabelece o direito à prestação previdenciária, e com ela sempre se pretende substituir uma renda que se perdeu e seria necessária para fazer face a um estado de necessidade, decorrente da eclosão de um risco social. Seriam assim, riscos sociais, pois geram potencialmente, necessidades sociais em virtude da ausência ou diminuição, temporária ou definitiva, da renda, par ao próprio segurado ou seus dependentes. Não obstante, é certo que o conceito de "risco social" é o mais amplo do que o risco previdenciário, ou melhor, há entre eles uma relação de gênero e espécie, respectivamente". (COIMBRA, 2001, P.67.).

Para Patrícia Bonetti, o risco social é o requisito para concessão do benefício por incapacidade mais do que de outras modalidades asseguradas pela previdência. Visto que em outros benefícios teríamos como base um evento certo, como a morte, na pensão por morte, ou no auxílio maternidade, por exemplo, teríamos o nascimento. Para ela, a incapacidade seria amparada pelos benefícios de auxílio por incapacidade, permanente ou temporária, e também o auxílio acidente.

Então, este risco o atingiria de tal forma que não conseguiria manter a continuidade do seu padrão de vida, dada pela impossibilidade de exercício do labor por um evento incerto e o corte da prestação salarial antes recebida. Veja a complementação sobre o assunto:

Segundo tal teoria, cabe à sociedade assegurar seu sustento ao indivíduo vitimado por uma incapacidade laborativa, já que toda a coletividade deve prestar solidariedade aos desafortunados, sendo tal responsabilidade de cunho objetivo – não se cogitando, sequer, da culpa do vitimado. Se a proteção dos infortúnios decorrentes de acidente do trabalho, por exemplo, vier a ser feita somente por intermédio de seguros privados, desaparece o conceito de risco social, ficando a encargo do tomador dos serviços, exclusivamente, a obrigação de reparar o dano à capacidade de trabalho. (CASTRO, LAZZARI, 2012. P.57)

A responsabilidade objetiva que se insere ao segurador o coloca na obrigação de proteger o segurado mesmo que a culpa sobre sua incapacidade seja interina dele. Por exemplo, mesmo que haja um acidente no trânsito, sem qualquer relação com o trabalho ou mesmo sem qualquer culpa do Estado, caso sobrevenha a incapacidade, este estará acobertado pela proteção deste risco, pela previdência social.

Daí então lembra-se inclusive do caráter da contribuição previdenciária discutida alhures. Isto é, a natureza da contribuição que se dá em cima do salário do empregado, assim como também lembra-se da obrigação do Estado em garantir o mínimo existencial, não se cogitando a reserva do possível, já pela natureza e previsão como direito social estabelecido e previsto constitucionalmente com reserva orçamentária para tal. Nesse sentido, assim como o seu surgimento, a avaliação do benefício por incapacidade encontra-se nos parâmetros do risco social.

Até agora, temos que o fato gerador do benefício, segundo o disposto no artigo 59 da Lei n. 8.213/91³¹, é a incapacidade para o trabalho por mais de 15 dias consecutivos. Ou seja, o risco causado por um evento incerto de uma enfermidade que atinja o trabalhador de tal forma que o impeça de trabalhar temporariamente além desse período citado. Vale lembrar esta terá que ocorrer após a filiação ao regime geral da previdência, como já demonstrado no tópico acima.

Esta incapacidade será avaliada em perícia médica realizada por um médico previdenciário competente e nomeado pela autarquia responsável, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Atualmente, temos que poderão ser fornecidos os seguintes benefícios mediante análise da perícia médica: Auxílio por Incapacidade Temporária, Auxílio por Incapacidade Temporária Acidentário, Aposentadoria por Incapacidade Permanente, o Auxílio Acidente e os equiparados a este.

Importante salientar que nos casos de segurados obrigatórios urbanos e rurais esta incapacidade será avaliada tendo em vista a atividade laboral exercida. Enquanto, quanto os segurados facultativos, se levará em conta o impedimento às atividades habituais do dia-a-dia para a análise. (BONETTI, 2022, p. 27).

Segundo o Manual de Perícias Médicas, a incapacidade deverá ser avaliada segundo o grau, que poderá ser parcial ou total; a duração, que poderá ser temporária - quando se estabelece um prazo certo para recuperação - ou indefinida - sem prazo previsível para recuperação - ; ao alcance profissional, que poderá ser uniprofissional - alcançando apenas uma função, ocupação ou atividade específica -, multiprofissional (alcançando diversas) ou oniprofissional - impossibilidade para toda e qualquer atividade, função ou ocupação laborativa - . (INSS, 2018, p. 27).

31 Art. 59. O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. § 1º Não será devido o auxílio-doença ao segurado que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social já portador da doença ou da lesão invocada como causa para o benefício, exceto quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento da doença ou da lesão. (BRASIL, 1991)

Nos casos em que o alcance profissional se der de forma uniprofissional ou multiprofissional o INSS oportuniza a política pública da reabilitação profissional³² como tentativa de reinserir o segurado no mercado de trabalho. Ou seja, quando este estiver incapacitado para a função que está exercendo atualmente, mas tem a possibilidade de exercer outra, sem maiores riscos à saúde e integridade física e mental.

Oportunamente, deve-se lembrar que para essa espécie de benefício não será admitido a pré-existência da doença, como já comentado alhures. Isto é, o segurado, mesmo que adquira a qualidade de segurado após o evento incapacitante, não terá direito a receber a contraprestação previdenciária. Este entendimento já foi consolidado na Turma Nacional de Uniformização (TNU).³³

O Auxílio por Incapacidade Temporária Acidentário, diferente do acima citado, propõe em sua análise a incapacidade para o trabalho decorrente do acidente ou doença ocupacional que necessariamente possua nexos causal com o labor exercido. Por esse motivo que somente será devido aos empregados, empregados domésticos, trabalhadores avulsos e segurados especiais, conforme previsão legal no artigo 18 da Lei nº 8213/91. Estão inclusos nestes eventos a doença adquirida no trabalho, por exemplo, ou acidente ocorrido no caminho ao trabalho, dentre outros tipos de acidentes que possuam o nexos causal com o labor. Entre suas vantagens está a não exigência de carência mínima para sua concessão (artigo 26, inciso II, da Lei nº 8213/91), além da estabilidade no trabalho por pelo menos 12 meses (artigo 118, da Lei nº 8213/91), conforme . (BONETTI, 2022, P. 165)

A análise da aposentadoria por Incapacidade Permanente advém do benefício por incapacidade temporária. Isto é, na avaliação o perito previdenciário deve

32 É a assistência educativa ou reeducativa e de adaptação ou readaptação profissional, instituída sob a denominação genérica de habilitação e reabilitação profissional (RP), visando proporcionar aos beneficiários incapacitados parcial ou totalmente para o trabalho, em caráter obrigatório, independente de carência, e às pessoas com deficiência, os meios indicados para o reingresso no mercado de trabalho e no contexto em que vivem (artigo 89 da [Lei nº 8213/1991](#) e artigo 136 do [Decreto nº 3.048/1999](#)). O ingresso do segurado no serviço de Reabilitação Profissional depende do encaminhamento pela perícia médica, o que em geral ocorre no exame de avaliação de benefício por incapacidade. (INSS, 2023)

33 Sumula n. 53 TNU “Não há direito a auxílio-doença ou a aposentadoria por invalidez quando a incapacidade para o trabalho é preexistente ao reingresso do segurado no Regime Geral da Previdência Social. (TNU, 2012)

concluir que o segurado possui o grau de incapacidade total, para qualquer atribuições do cargo, função ou emprego, de forma definitiva, sem previsão para recuperação e de alcance omniprofissional, ou seja, para qualquer atividade laboral ou ocupacional impossibilitado, inclusive, de realizar a reabilitação profissional. Necessário ressaltar que, embora a sua nomenclatura aponte como permanente, o benefício poderá ser revisado a qualquer tempo após concedido por meio de uma nova perícia médica e, caso conclua pela volta da capacidade laboral, poderá ser cessado. (LAZZARI, CASTRO, p. 166).

Portanto, o risco social inserido nos benefícios por incapacidade reflete a importância da efetividade da aplicação deste direito social. Isto é, levando-se não só em consideração a análise de forma palpável e justa, mas também o tempo hábil de sua concessão. Veja o que pensa o autor Giorgio:

“A justiça exige igualmente que todos os meios de que o Estado pode legitimamente dispor sejam por este devolvidos, mais do que a qualquer outro escopo, à tutela da vida e da integridade física e moral de seus componentes, e principalmente daqueles que não dispõem de meios para os obter ou de outras pessoas a isso particularmente obrigadas (justiça providencial ou assistencial, também denominada social).”. (DEL VECCHIO, 1960, p. 109).

Neste sentido, a análise realizada durante a perícia médica é mais uma forma do Estado se valer de sua justiça assistencial e, portanto, a aplicação deste direito reflete, de tal forma, nos demais, como o próprio direito à vida. O mínimo atraso nesta etapa pode gerar prejuízos incontáveis para aqueles que necessitam da tutela do Estado.

Logo, a efetividade estatal diante dos direitos sociais vai além de sua previsão legal, que na verdade é o ponto inaugural da garantia deste direito. Para tanto, a efetividade depende da concretude do planejamento e sopesamento em relação às políticas públicas estabelecidas, de forma a não correr o risco da falta de ação se tornar exacerbadamente onerosa aos cofres públicos e, mais ainda, prejudicar o bem estar social e estremecer a relação cidadão-estado. Além, deve-se buscar a eficiência, acima de tudo.

3. DIAGNÓSTICO DE RESTRIÇÕES À EFETIVIDADE DOS DIREITOS E PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA ANTE OS RISCOS DA INCAPACIDADE

Na baila da ineficiência quanto ao cumprimento dos direitos sociais, encontra-se destaque a previdência social. Isto é, mesmo com a alta previsibilidade deste direito nas leis e na Constituição Federal de 1988, vê-se o poder publico com falhas de planejamento e desenvolvimento nas políticas públicas. Isto remete não só à falta de compromisso com os princípios decorrentes da administração pública, mas também ao de honrar a nossa constituinte e as leis infraconstitucionais.

De certa forma, o órgão responsável pela análise dos benefícios e atuação do Estado diante do direito à previdência , o INSS - Instituto Nacional da Seguridade Social, vê-se em desmonte por sucessivas negligências e falta de planejamento diante das políticas públicas implementadas. Constatase não só déficits qualitativos em razão do modelo de trabalho aplicado nas perícias médicas do órgão, mas também quantitativos, com o numeroso déficit no quadro de servidores da autarquia, refletindo em mora nos benefícios, má análise e soluções pouco resolutas diante da desordem no órgão.

Este capítulo dará ênfase aos reflexos causados por essa falta de gestão na análise e resultados dos benefícios por incapacidade, de forma a demonstrar o desalento do segurado diante da falta de proteção que deveria ser garantida pela seguridade pelo risco inerente do trabalhador face ao perigo de não poder manter o seu padrão de vida por conta da incapacidade para o labor que o sobreveio, mas até também o aumento ao prejuízo ao erário causado por essa negligência.

3.1 A CRISE DE EFICIÊNCIA NO INSS DIANTE DO ATRASO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: UM FOCO NOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

3.1.1 Taylorismo No Programa De Gratificação De Desempenho Da Atividade De Perícia Médica Previdenciária - GDAPMP : A Celeridade Que Negligenciou A Eficiência.

Segundo o conceito instituído pelo dicionário de Houaiss, A. (2001) de Língua Portuguesa, eficiente consiste em um 'adjetivo que se refere a algo ou alguém que é capaz de produzir o efeito desejado com o mínimo de perda ou desperdício de recursos. É aquilo que se mostra apto para atingir o objetivo com eficácia e efetividade.'.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 prevê como princípio basilar da atuação da administração pública o princípio da eficiência. Segundo Alexandre de Moraes, a administração deve se pautar na efetividade do bem comum juntamente com a eficácia de suas medidas buscando a melhor qualidade, de forma a agir com transparência e aproximação do serviço à população. (MORAES, 2023, p. 416).

Com intuito de aumentar a produtividade dos servidores do INSS, tendo em vista o crescimento da fila de espera dos segurados, o poder executivo implementou alternativas com vistas à estimular a melhora no quadro. Dentre essas alternativas, chama-se atenção para a instituição de metas e pontuações para conclusão de tarefas dos servidores públicos que geram certos bônus aos profissionais. Essa proposta ocorreu pelo Decreto nº 6.493, de 30 de junho de 2008 e foi executada pela Instrução Normativa do INSS nº 58 de 25/01/2012.

Nesse sentido, é importante a discussão sobre o modo racionalizado de produção instituído dentro dos princípios da administração científica de Taylor e o seu envolvimento com essa proposta. Importante mencionar que o Taylorismo se desenvolveu juntamente com o crescimento do capitalismo em conjunto com a globalização e a alta da industrialização e, neste contexto, buscava-se no meio fabril,

a maior produção por meio do gerenciamento laboral para o maior lucro com a maior celeridade do serviço.

Frederich Taylor, à época engenheiro mecânico, reuniu na obra “Princípios da Administração científica” uma nova configuração na administração de empresas, além de trazer os princípios e preceitos baseares desta ‘nova ciência’. Um dos caminhos logrados pelo autor foi a racionalização e a divisão de tarefas de forma a especializar as funções de cada membro da equipe. Veja o escrito da obra:

Repassando os argumentos anteriores, ver-se-à que os resultados decorreram principalmente de: Substituição do critério individual por uma ciência. Seleção e aperfeiçoamento do trabalhador, que é estudado, instruído, treinado e, pode-se dizer, experimentado, em vez de escolher ele os processos e aperfeiçoar-se por acaso; Cooperação íntima da administração com os trabalhadores, de modo que façam juntos o trabalho, de acordo com leis científicas desenvolvidas, em lugar de deixar a solução de cada problema, individualmente, a critério do operário. (TAYLOR, 1990, p.84).

Então, diante da sua argumentação, cada empregado teria a sua função, pensada por um terceiro, que seria o responsável intelectual, de forma a se especializar nesta por meio de treinamento e aperfeiçoamento, de maneira a se obter a maior da produção com maior celeridade³⁴. Além do modo repetitivo e especializado de trabalho, também eram previstas retribuições em forma de pecúnia por meio da modalidade ‘tarefa e gratificação’³⁵.

De modo semelhante, INSS estabelece a Instrução Normativa do INSS nº 58 de 25/01/2012 e a Aferição da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS. Inclusive, observa-se tal façanha no artigo 2º da IN, que traz à tona os princípios norteadores do programa, chamando atenção para o inciso VII que

³⁴ Esse novo método, que reúne ciclos dos movimentos mais rápidos e melhores, substitui as 10 ou 15 séries ou ciclos que se encontravam anteriormente em uso. Tal método se converte em modelo e é primeiramente ensinado aos instrutores (ou contramestres funcionais) e por intermédio deles a todos os trabalhadores na empresa, até que seja suplantado por outra série de movimentos mais rápida e melhor. Por este meio simples, desenvolvem-se gradualmente, um após outro, os elementos da ciência. (TAYLOR, 1990, P. 86).

³⁵ Tarefa e Gratificação: Estes dois elementos, a tarefa e a gratificação (que, como têm sido apontados em trabalhos anteriores, podem ser aplicados de diversas maneiras), constituem dois dos mais importantes elementos do funcionamento da administração científica. Eles são especialmente importantes porque correspondem, por assim dizer, à cúpula, exigindo então antes de serem usados de apoio em todos os outros elementos... (Idem, P. 89).

prevê: redução de custos e a praticidade para melhorar a qualidade dos serviços prestados.³⁶

Esse princípio norteador demonstra o interesse da administração pública na gestão do programa: a redução de custos e a maior produtividade. O aumento de quadro de funcionários e servidores não se levou em consideração, mesmo com o déficit alarmante já presente na autarquia, mas tão somente decidiu-se pelo abuso diante do aumento do volume de trabalho daqueles que já estavam sobrecarregados, diga-se de passagem. Importante a menção ao trecho da Ação Civil Pública baseada no IC n. 1.16.000.000126/2017-15, veja:

Tampouco a instituição de gratificações/bônus em favor dos servidores em atividade saneia as deficiências apontadas, dada a incapacidade de sua assoberbada e, conseqüentemente, precarizada força de trabalho de absorver a demanda existente. Ao contrário, tais prêmios, num contexto depauperado de agentes, somente facilita a reprodução das falhas. **Também tendem a configurar assédio moral organizacional em razão de gestão administrativa voltada ao aumento da produtividade por meio de pressões e sujeição de servidores a metas abusivas.** (grifo nosso) (MPF, 2017).

Em consonância com a argumentação alhures e demonstrando ainda mais o interesse final do poder público, é importante o contraponto entre a prática e o previsto pelo artigo 14 da IN nº 58, que diz: A avaliação de desempenho institucional visa aferir o **alcance das metas organizacionais**, levando em consideração a missão, visão, valores e os objetivos do INSS e terá como parâmetros indicadores que **afirmam a qualidade dos serviços relacionados à sua atividade finalística**. (IN nº 58, 2012).

O artigo supra menciona que a avaliação de desempenho institucional visa o auferir a qualidade do serviço executado por meio da análise do alcance de metas organizacionais. Ocorre que, na verdade, verifica-se a predominância do contexto quantitativo nessas avaliações ao invés do qualitativo, quando observado de que maneira a autarquia auferir essas gratificações. Veja o recorte que trata sobre a tabe

³⁶ **Art. 2º** São princípios norteadores do processo de avaliação de desempenho do INSS: I - ênfase no desenvolvimento das pessoas; II - gestão participativa; III - mensuração do desempenho pactuado; IV - compatibilização da necessidade de Organização com os direitos dos servidores; V - foco nos aspectos críticos do trabalho; VI - responsabilidade conjunta, baseada na confiança e no respeito mútuo; VII - redução de custos e praticidade para melhorar a qualidade dos serviços prestados; VIII - transparência baseada no diálogo aberto e construtivo; e IX - processo cotidiano e natural de administração. (IN nº 58, 2012).

Isto é, hoje as pontuações auferidas aos servidores, inclusive dos peritos médicos, se dão com base nas tarefas concluídas, independente do resultado da análise. Verifica-se isto ao se analisar a tabela constante no anexo II do Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária (2018), que estabelece a pontuação das conclusões das tarefas em procedimento da perícia medica. Veja o recorte:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

ANEXO II

TABELA DE PONTUAÇÃO DE PROCEDIMENTOS EM PERÍCIA MÉDICA

1. ATRIBUIÇÕES DO PERITO MÉDICO PREVIDENCIÁRIO	Pontos
1.1 . Atividades com presença do interessado	
• Perícia inicial em benefício por incapacidade	1
• Perícia sequencial (PMC e PMRES) em benefício por incapacidade	1
• Perícia de pedido de antecipação de limite/DCB antecipada em benefício por incapacidade	1
• Perícia em benefício por incapacidade - conclusão de SIMA	0,5
• Perícia em benefício por incapacidade - conclusão de SIMA por perito diverso	1
• Perícia em trânsito em benefício por incapacidade	1
• Perícia de revisão em 2 anos em benefício por incapacidade	1
• Perícia de revisão bienal de aposentadoria por invalidez	2
• Perícia de revisão de benefício por incapacidade de longa duração	2
• Perícia em benefício por incapacidade para cumprimento de diligência	1,5
• Perícia de cessação de aposentadoria por invalidez - a pedido	1,5
• Perícia na aposentadoria por invalidez – BATINV	1,5
• Perícia para análise de auxílio-acidente	1
• Perícia para análise de dependente maior inválido em pensão por morte (B21)	1
• Perícia para análise de majoração de 25% na aposentadoria por invalidez	1
• Perícia para análise de isenção de imposto de renda por patologias previstas na legislação específica	1

Também no mesmo material e anexo, abaixo da tabela, há o recorte importante do estabelecimento quantitativo de pontos para os servidores:

5. Fica estabelecido o quantitativo diário de 15 pontos para os servidores Peritos Médicos e Supervisores Medico Periciais.

6. Excetuam-se da pontuação acima:

I - servidores com redução de jornada semanal para trinta horas com redução proporcional de vencimentos: 12 (doze) pontos; e

II - servidores com jornada semanal de vinte horas: 7,5 (sete vírgula cinco) pontos.

Ou melhor, o levantamento dessas pontuações para o programa de gratificação na verdade se dá pelo volume do trabalho executado, ou seja, pela predominância da análise quantitativa em detrimento da qualitativa. Percebe-se, inclusive, que nessa condução, o perito médico com o regime semanal de 30h e 6h diárias poderia alcançar o marco de 12 perícias de benefícios por incapacidade temporária por dia, levando a médica de 30 minutos disponíveis para a análise de cada benefício . Veja:

Vê-se que essa pressão diante do exercício de um trabalho que exige a extrema sensibilidade humana na elaboração da análise espelha também uma das maiores críticas ao Taylorismo: a exclusão do fator humano, tanto do perito como também do periciado, e a da análise criativa do responsável pela análise. Vê-se que se torna efetivo no ponto dos resultados econômicos, mas prejudicial no contexto social. Complementando o assunto, assim elucidou o reformista Harry Braverman:

Não obstante a engenhosidade exibida por esse chefe de oficina, é evidente que todo o processo está adstrito às capacidades e predisposição das lagartas; e o mesmo acontece com qualquer forma de utilização de trabalho não-humano. Está implícito como tais tipos de emprego que o dono deve contar com as limitações determinadas e naturais de seus servidores. Assim, ao utilizar a força de trabalho de animais, de ao mesmo tempo utiliza seu trabalho, porquanto os dois, embora distinguíveis em teoria, são mais ou menos idênticos na prática, e os mais astuciosos planos podem obter da força de trabalho do animal apenas mínimas variações do trabalho concreto. (BRAVERMAN, 1979, p. 57).

O autor traz a importante reflexão entre diferença do trabalho animal ao humano pautado no proposto por Taylor no tocante à ação repetitiva e não racional de cada trabalhador. Isto é, o modo repetitivo na verdade retiraria a capacidade humana de criatividade diante da execução e a busca de solução em cada problema e o tornaria comparável ao trabalho não racional de um animal: organizado, repetitivo e sem o uso da razão para àquele que executa.

Ou seja, a desqualificação do trabalhador o diminui de tal forma que o equipara a uma máquina alimentada por pequenos incentivos, como elucidado acima. Enquanto há idealizadores responsáveis pela montagem do trabalho, o funcionário se

despende ao labor repetitivo e impessoal submetido, promovendo um verdadeiro processo de qualificação-desqualificação.³⁷

No programa em discussão, fora aplicado o sistema de gratificação de forma que, para cada perícia ou tarefa concluída, dependendo de sua complexidade, o servidor teria incluso a pontuação que mais tarde se converteria em pecúnia. Veja um destaque importante sobre o assunto:

Cabe ainda à instituição reavaliar o impacto da Gratificação de Desempenho na remuneração de seus trabalhadores, tendo em vista que não há segurança financeira ao servidor que trabalha com a possibilidade de receber a partir de uma nova avaliação, 55% do que recebe atualmente. Isto porque no caso da Gerência Executiva de lotação do servidor não atingir o índice de 45 dias de atendimento, automaticamente o valor recebido de GDASS passa para 30 pontos, e mesmo que o servidor alcance índices satisfatórios de avaliação individual, sua remuneração corresponderia 66% do valor total. No caso de nota individual mínima, o valor seria de 55%, **resultando num impacto pecuniário extremamente alto, transformando a Gratificação de estímulo, em punição.** (Grifo nosso). (BIULCHI, PAULI, 2012, p. 136)

Neste, percebe-se que a remuneração pode ter se transformado em uma verdadeira punição, tendo em vista a alta demanda e pressão na classe. O governo, por meio dessa política pública, viu-se oportunizado em, além de diminuir o tempo de espera na fila dos segurados e maquiagem a ação da autarquia, também ter um impacto na remuneração dos peritos médicos. Esta classe hoje insatisfeita com a demanda, conforme demonstrado as greves ocorridas em 2015 e 2020 que serão melhor analisadas no próximo tópico, mesmo já com a aplicação da citada gratificação em forma de pecúnia.³⁸

No filme “tempos modernos” Charles Chaplin logo percebeu a defasagem do sistema frente a racionalização do modo de produção e trouxe à tona a reflexão

³⁷ A visão da linha de produção, ainda que de forma simbólica, com o nosso herói apertando parafusos compulsivamente, sem saber para que fim, indica a alienação do operário, sem uma visão do objetivo do seu trabalho, que de tão fragmentado, perdia-se a noção de sua finalidade. (LADEIA, 2012).

³⁸ Como é possível justificar a criação de uma vantagem remuneratória para o exercício de uma atividade já que tem a devida remuneração e gratificação pertinente? Se as agências da Previdência Social já ultrapassaram, em muito, o prazo legal para concessão de benefício por incapacidade devido à falta de estrutura (servidores e equipamentos), bem como a deficiência no quadro de médicos peritos, como conceber que o perito do seu quadro funcional conseguirá manter a rotina outrora imposta e ainda trabalhar em período extra para a percepção da referida gratificação? Quisesse, de fato, estipular metas para acelerar o prazo de revisão dos benefícios por incapacidade, estipular pagamento de horas extras e não a criação de um bônus por perícia realizada. (MACEDO, 2017).

quanto à exclusão do caráter da humanidade desse sistema. Foi nele que Charles deu voz à classe operária e trouxe críticas importantes industrialização e crescimento da globalização, críticas essas que nos levam à repercussão do desmonte na autarquia federal. Veja o complemento sobre o assunto:

Em uma das primeiras sequências do filme *Tempos Modernos*, o operário (Carlitos, o vagabundo) aparece trabalhando numa linha de montagem. Nesse trabalho, sua única função é apertar dois parafusos em cada um dos componentes que passam por uma esteira. Os movimentos são repetitivos e, **à medida que a esteira acelera, o personagem também precisa acelerar seu ritmo de trabalho**; não conseguindo dar conta da velocidade impressa à esteira, **ele se desespera e, ao tentar recuperar parte do trabalho não feito, cai sobre ela, sendo “engolido” pela máquina.** (Grifo nosso). (MENON, 2010).

Mais do que o reflexo mental prejudicado pelo trabalho repetitivo e sem racionalidade, vê-se o reflexo também no físico. Isto é, as jornadas que já eram altas, não tinham limites de término quando o único objetivo era acompanhar e se igualar ao maquinário ou a um robô às vistas do melhor lucro. Retratando a realidade dos servidores, abaixo um trecho do relato de uma servidora do INSS também constante na Ação Civil Pública baseada no IC n. 1.16.000.000126/2017-15, veja:

Essa situação foi inclusive denunciada ao MPF por servidora da autarquia, como visto nos seguintes fragmentos da denúncia (DOC.):20
 “[...] No último e-mail (também em anexo), relatei a manobra que foi criada pela autarquia para se ver livre da cobrança governamental de reduzir a demora entre a solicitação do serviço e atendimento do serviço (o agendamento estava caindo para mais de 6 meses depois): a manobra era que o servidor passasse a SÓ PROTOCOLAR . Os agendamentos passaram a cair para o dia seguinte!!! Todavia, deixaram para pensar depois ‘quem analisaria’ os processos...
 [...] Não há milagre: antes o servidor iniciava e terminava o processo. O agendamento caía para muitos meses depois (nós servidores não temos culpa da não-reposição do quadro funcional). Entretanto, era analisado e tinha fim. Agora, tal como relatado no e-mail anteriormente, a poeira é jogada para debaixo do tapete: protocola-se o processo que fica numa nuvem digital de tarefas para um diiiiia ser analisado.
 [...] Como fazer a mesma quantidade de serviço com menos da metade do quadro funcional?
 Estão propondo, em verdade, um bônus por produção EXTRA, acaso os servidores tenham um interesse.
 Ainda assim, ainda que fossemos capazes de fazer progressos extras em casa ou na Agência para ganhar um adicional, como dar conta de toda a carga de processos com menos que da metade do quadro funcional que tínhamos?
 Quanto ao home office, para os servidores que apenas pensam em si, é uma beleza: deixa-se de enfrentar o público e ‘a Agência que se esfalfe’... mas para os servidores (e servidoras, como eu) que vestem a camisa e querem que a instituição sobreviva, sabemos que ainda é muito, mas muito necessário o atendimento PRESENCIAL ao público, que ainda não tem conhecimento suficiente para solicitar tudo pela Internet.

Diante do exposto, mais uma vez quero informar que a Instituição está em colapso e pedir ao Ministério Público Federal que adote medidas para pressionar o governo e a Alta Cúpula do INSS a tomar medidas que realmente sejam eficazes, e que não coloquem a ‘poeira debaixo do tapete’! **Os servidores estão sendo pressionados a cumprir metas com metade do quadro funcional antes existentes! É um milagre que ser humano nascido na Terra não é capaz de fazer!**

Quando criaram esse ‘projeto’ de só protocolar e tudo ir para a nuvem, vieram com a promessa de que os servidores não seriam punidos com esse aumento do número de processos represados. **Mas a pressão tem sido sobrehumana e estamos sendo penalizados sim!! E o povo também! Porque a cada dia são menos servidores e o público continua em igual quantidade!!** (Grifo nosso) (MPF, 2017)³⁹

Quando Carlitos foi “engolido” pela máquina, fez-se pensar em uma analogia entre o capitalismo e o proletariado. Isso devido à forma a qual essa classe fora submetida a condições inóspitas de trabalho, negligenciada ao ponto de não possuir qualquer garantia de direito em meio à abstenção do Estado por uma liberdade seletiva pregada na dita 1º fase dos direitos fundamentais.

Sobretudo, o trabalho repetitivo que antes refletia no meio fabril e que o Estado foi obrigado a intervir com os direitos sociais, hoje é aplicado por ele na ineficácia da garantia deste direito: com o desmonte da autarquia e a negligência diante das avaliações médicas e análises dos benefícios. Quanto aos servidores, cada vez mais submetidos a horas e volumes desumanos. Quanto aos segurados, sem acesso ao seu mínimo existencial diante de uma enfermidade que lhe cause incapacidade para o trabalho.

Ademais, a prática como um todo ignorava os direitos sociais e tinha como finalidade primordial o aumento da produção e do capital, mas não o bem estar da sociedade. O reflexo disso consta em pessoas que eram tratadas como máquinas, adoecidas mentalmente e fisicamente, como mostrado no filme supracitado com Carlinhos, devido à quantidade de trabalho e a falta de qualidade de vida.

Tal porque, longe de se ter os direitos sociais em vigor, via-se que inexistia a proteção para assegurar ao menos àqueles expostos aos meios e quantidades insalubres de trabalho. Então, além de haver incentivo para jornadas cada vez

³⁹ MPF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - IC nº 1.16.000.000126/2017-15. P. 26. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/inicial-acp-serv-inss.pdf>. acesso em: 10 de maio de 2023

maiores, com promessas de gratificações, caso alguma doença sobreviesse o trabalhador, este não obtinha qualquer garantia ou direito.

No que se assemelha hoje, vê-se que, embora esteja constitucionalmente previsto a proteção social diante da garantia dos direitos fundamentais, a eficácia de sua aplicação consta prejudicada pelo perigo da má análise. Então, enquanto se há a ilusão da existência do direito pela sociedade, há o perigo dessa lei se tornar apenas um pedaço escrito no papel.

Outra tentativa de sanar a lacuna na autarquia fora também instituição de revisão de perícias médicas pela lei Lei 13.846/19. Nela, o poder público previu a revisão de Benefícios por Incapacidade dos quais foram concedidos, sem a realização de perícias médicas, por mais de 6 meses ou que não possuíam a data de cessação.⁴⁰

A portaria da secretária especial da previdência e trabalho - seprevt nº 617, que disciplina o Programa de Revisão de Benefícios da lei 13.846/19, determina que os peritos em dias úteis, ou seja, de expediente normal, poderão realizar mais 15 perícias médicas extraordinárias e, em dias não úteis e em regime de mutirão, 30 perícias médicas⁴¹. Além disso, prevê também gratificação de desempenho para esta modalidade.⁴²

Observa-se também pela lei que as gratificações poderão ser cumuladas se o benefício já não for componente da Gratificação de Desempenho de Atividades do Seguro Social - GDASS. Ou seja, conforme prevê, essa comutatividade oportuniza o

40 Art. 1º Ficam instituídos, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): II - o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão), com o objetivo de revisar: a) os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a 6 (seis) meses e que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional; e b) outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária. Além das gratificações já oferecidas, a Lei 13.846/19 ampliou-nas também às revisões administrativas. (BRASIL, 2019)

41 Art. 7º O quantitativo diário máximo, por perito médico, será de 15 (quinze) perícias médicas extraordinárias em dias úteis. § 1º Em regime de mutirão (dias não úteis), o quantitativo diário máximo será de 30 (trinta) perícias médicas extraordinárias. § 2º Os peritos médicos federais que aderirem ao Programa de Revisão deverão estar disponíveis para realizar, no mínimo, 4 (quatro) perícias médicas extraordinárias por dia. (SEPREVT, 2019)

42 Art. 7º O BMOB poderá ser pago cumulativamente com a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), desde que os processos que ensejarem o seu pagamento não sejam computados na avaliação de desempenho referente à GDASS. (Idem)

perito em fazer até 27 perícias por dia, o que, em um regime de 6 horas semanais, significaria cerca de 13 minutos para cada perícia médica de cada segurado para análise do benefício. Então, o volume antes já alto, agora dobra-se na tentativa de solucionar mais um erro diante do desmonte e acúmulo ocasionado na autarquia.

Portanto, mira-se na busca desta pela eficiência, só que se alcança a negligência com a falta da eficácia. Isto é, buscou-se uma solução rápida e com pouco dispêndio econômico sem levar em consideração a complexidade contida na problemática levantada.

3.1.2 Reflexos Do Déficit Crônico De Mão De Obra Do Inss: Enfoque À Greve Dos Peritos Médicos De 2016 E À Convocação De Militares Da Reserva.

A negligência ostentada pelo Estado no INSS apresenta-se de forma alarmante há anos. A crise evidenciada no quadro de servidores e a mora das análises dos benefícios fora alertada em diversas tentativas que lotam o judiciário e causam evidente prejuízo ao erário até os dias atuais.

Inicialmente, merece destaque a greve dos peritos médicos ocorrida em 2015, que se prolongou durante 5 meses e que desde então já urgia a ação do Estado diante do descaso da previdência social no Brasil. Fruto dessa problemática foi o Inquérito Civil nº 1.16.000.002945/2015-35, proposto pelo MPF contra a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social - ANMP, buscando uma indenização coletiva aos segurados prejudicados. Constata-se pelo órgão ministerial no Inquérito Civil supracitado que o INSS - durante a greve dos peritos médicos de 2015 - deixou de realizar cerca de 1 milhão e 300 mil perícias previdenciárias entre o limbo temporal de setembro à dezembro de 2015. Este fato alarmou a instituição justamente por ocasionar prejuízos inenarráveis na realidade do cidadão brasileiro que necessitava da proteção social fornecida pela autarquia. (MPF, 2016a, p. 06)⁴³

⁴³ Ora, no caso da última greve de peritos, que perdurou por 05 meses, a postergação indevida de mais de 1 milhão e 300 mil perícias previdenciárias, no período de setembro a dezembro de 2015, levou um sem número de famílias brasileiras a situação de calamidade financeira e desespero moral, por meses a fio, justamente quando mais precisariam contar com o seguro social que se expressa nos benefícios do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez. (MPF, 2016, p. 06).

Ademais, conforme relatado pela Associação de Peritos Médicos, houve poucas tentativas de negociação, mesmo diante do grande prejuízo social em jogo e do claro desmonte na instituição face o quadro de déficit de funcionários ativos.⁴⁴ Demonstra-se, com essa atitude, o desinteresse em sanar e resolver o óbice da previdência social entre os agentes públicos em representação do povo.

Nesse interim, é importante a menção sobre a decisão do juízo que minimizou os impactos da greve, com a solução de prorrogar e conceder benefícios automaticamente.⁴⁵ Em sentido semelhante, após a greve, iniciou um novo inquérito civil com vistas a apurar irregularidades sobre a mora das análises e marcações de perícias médicas. A conclusão apenas veio à tona em 2019 com a Ação Civil Pública nº No 5029390-91.2019.4.02.5101/RJ (JF/RJ, 2019), proposta também pelo MPF baseada no Ic 1.30.001.005434/2016-77, intimando o INSS à prestar informações sobre suas supostas irregularidades, como por exemplo o número de servidores e o tempo médio para realização de cada perícia. Em complemento, será melhor elucidado no próximo tópico uma decisão, também de uma ACP que levantava reclamações semelhantes, houve a homologação do acordo do INSS e o MPF com Repercussão Geral instituindo prazos mais brandos para análises e conclusões dos benefícios do que o já previsto em lei.

A falta de gestão do INSS que oportunizou o judiciário a conceder benefícios de forma automática, embora tenha sido uma solução que amenizou os prejuízos à época, também o fora infesto ao segurado e ao Estado, já que foi obstaculizado o acesso à principal prova técnica do processo. Em complemento:

44 No caso da greve de peritos de 2015/2016, a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social afirmou, nos autos do Inquérito Civil em referência, que o movimento paredista se estendeu porque a administração pública federal não acenou com o acatamento mínimo da pauta de reivindicações da categoria e, em quatro meses de greve, apenas aceitou se reunir com a ANMP por três ocasiões... Assim, negou que os prejuízos causados aos segurados seriam derivados do movimento paredista e anexou, ainda, aos autos, estudos técnicos que demonstrariam o “desmonte” da carreira de peritos, por parte da administração pública, a necessidade de sua reestruturação, bem como o déficit previdenciário causado pela má-gestão da Previdência Social. (Idem, p. 18).

45 No entanto, os argumentos da ANMP não prosperam, pois o que se observou do último movimento paredista, que durou cinco meses, é que os prejuízos causados aos segurados pela intransigência da categoria grevista só não foram maiores porque o INSS fora acionado judicialmente pelo Ministério Público Federal no Rio de Janeiro e, nos autos da ACP no 0138928-34.2015.4.02.5101 (JF/RJ), viu-se obrigado a conceder e prorrogar benefícios automaticamente, em decorrência da ausência de peritos em número suficiente para realizar as perícias previdenciárias de caráter urgente. Dito isto, é óbvio que o percentual de 30% de servidores, posto em atividade por decisão da ANMP, na última greve, não supriu minimamente as necessidades da Previdência Social. (Idem, P. 18).

Assim, nota-se que os médicos peritos possuem o dever de verificar a condição incapacitante de forma completa, não sendo suficiente a análise de aspectos puramente clínicos.

O perito deve, ainda, ter ciência de que sua manifestação não terá sentido se desprezar o universo social e a história de vida da pessoa examinada (SAVARIS, 2011, p. 9), isto é, deve realizar uma abordagem biopsicossocial, considerando a idade do periciado, seu nível de escolaridade e o histórico laboral, tendo em vista que o conceito de incapacidade guarda relação com circunstâncias sociais, culturais, econômicas, psicológicas e biológicas do indivíduo. (SILVEIRA, 2018, P. 18)

A autora frisou em sua monografia a importância da prova técnica nos processos judiciais e analisou a dispensabilidade desse meio de prova em alguns casos concretos judiciais. No caso, pode-se facilmente trazer essa aplicação ao ocorrido em meio à greve e a obstaculização do acesso à perícia médica que ficou indubitável o desrespeito ao Devido Processo Legal Administrativo.

Isto é, fortaleceu ainda mais a má análise dos benefícios, que prejudica não só o segurado, mas traz também o prejuízo ao erário. Tal porque, além dos benefícios concedidos com tempo exacerbado à real incapacidade se houvesse a avaliação pericial, ainda poderia se falar daqueles que nem sequer possuíam-na, já que a incapacidade não consiste apenas na análise da enfermidade, como será melhor discutido no próximo capítulo. O prejuízo causado pela mora na autarquia é inimaginável.

Visualizando ainda o desinteresse do Estado, em meio à negociação final entre a associação e a secretaria de planejamento do governo federal, ocorrera um debate interessante acerca do tema de desmonte da carreira de médico pericial, veja parte desta disponível pela Agência Senado:

Luiz Carlos Argolo, diretor do Sindicato Nacional dos Médicos Peritos, argumenta que os problemas decorrem de uma política de esvaziamento e desvalorização da carreira de médico perito. **Se houvesse número suficiente de peritos no INSS, afirma, os R\$ 20 bilhões pagos anualmente pelo governo para benefícios obtidos via demandas na Justiça poderiam ser reduzidos a R\$ 1 bilhão.**

Também Rudinei Marques, presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, cobrou a realização de concurso para médicos peritos. Como argumentou, a função de perícia não admite terceirização ou delegação a outros profissionais, frente à complexidade das tarefas e à necessidade de proteção contra a pressão por concessão de benefícios. (Grifo nosso). (ALTAFIN, 2016).

Na reportagem disponibilizada chama-se atenção sobre a parte em grifo, que explana que a contratação de mais peritos médicos na verdade seria uma economia,

inclusive por propiciar uma melhor análise da incapacidade/deficiência. Na verdade, essa explanação reflete que a má estruturação de uma política pública dá origem não apenas ao prejuízo do próprio direito ao segurado/cidadão, mas também traz malefício aos cofres públicos.

Reforçando a argumentação da ANMP, o Ministério Público Federal, por meio do Inquérito Civil no 1.16.000.000126/2017-15, protocolou a Ação Civil Pública com o objetivo de intimar o INSS e a União para sanar o déficit de funcionários públicos à serviço no INSS. Uma das reivindicações fora exatamente acerca do déficit de peritos médicos e o seu reflexo na efetividade de direitos diante das análises periciais.

Além do próprio parquet, esse entendimento também foi disseminado pelos Juízes Federais do Rio de Janeiro em meio ao Ofício n. JFRJ-OFI—2019/00612, arquivo incluso na Página 24 da inicial da Ação Civil Pública de 2017. Nesse documento, os juízes manifestam sua preocupação diante da lotação do judiciário em meio às falhas da autarquia em sua atuação. Veja:

“Como Juízes Federais no exercício da jurisdição na área previdenciária, percebemos falhas de procedimento na atuação administrativa do INSS, que podem importar em violação de direitos constitucionais dos segurados da previdência, de expressivo relevo social. É crescente o número de processos em que a parte pede socorro ao Poder Judiciário ante a omissão da autarquia em dar resposta ao cidadão. São requerimentos de todas as espécies de benefícios previdenciários ou mesmo de natureza assistencial, geridos pelo INSS que, transcorridos muitos meses, não tem qualquer andamento.” (MPF, 2017, P. 24-25)

Então, além da falha estrutural no INSS se tornar uma bola de neve diante da autarquia, também prejudica a ação jurisdicional. Isso porque, a má atuação do órgão responsável eleva o volume já extenso no âmbito judicial que prejudica os processos já em trâmite e também a análise justa e necessária.

Importante mencionar, também, os casos em que não se há informações suficientes para adentrar na esfera jurisdicional. Isto é, lembra-se que o requerimento administrativo não exige a prévia assistência jurídica por um profissional qualificado na área e que para adentrar ao judiciário se exige o prévio requerimento administrativo. Essa reflexão leva a dificuldade do cidadão médio em conhecer o seu próprio direito. Veja o pensamento de Maria Sadek sobre o assunto:

Resulta desse quadro um grave desequilíbrio, caracterizado pela distinção entre, de um lado, os que litigam em demasia, os que conhecem quais são seus direitos e sabem como demandá-los e, por outro, os que sequer conhecem e não reclamam seus direitos. O ingresso no Poder Judiciário contribuiria, dessa forma – por contraditório que possa parecer –, para acentuar as distâncias de natureza social e econômica, atuando como mais um elemento dentre os propulsores da situação qualificada como de desigualdades cumulativas. Nesse cenário, o número superlativo de ações que ingressam na justiça não indica a existência de uma difundida busca por direitos. Não se trata de um transpassar pelas ondas de acesso à justiça. Ao contrário, constitui evidência de situações perniciosas, tanto no que se refere à deturpação das atribuições do Poder Judiciário, quanto no aumento das dificuldades de democratização do direito de acesso à justiça. (SADEK, 2020, p. 59)

Em sua obra, a autora faz uma importante consideração sobre o nível de escolaridade no Brasil e a efetividade dos direitos sociais diante disso. Considera na obra inclusive a maior taxa de judicialização entre os que possuem conhecimento jurídico e a desigualdade resultada por aqueles que acreditam não possuir o direito.⁴⁶

A alta taxa de judicialização na previdência, na verdade, reflete apenas o alto índice de erros ocasionados pela falha estrutural na autarquia, mas longe de significar o efetivo acesso à justiça para contribuição da efetividade dos direitos sociais. Estima o CNJ, por meio do relatório de novos casos nos Juizados Especiais Federais, que em 2020 a Justiça federal teve aproximadamente 2,3 milhões de casos novos. Segundo levantamento, 75% destes seguia o crivo do procedimento do Juizado Especial Cível (CNJ, 2022). Dessa porcentagem, o maior volume de entrada e o assunto mais recorrente entre todos os tribunais regionais fora exatamente o auxílio por incapacidade temporária e em segundo ponto o auxílio por incapacidade permanente. (Idem)

Esse número alarmante, mais precisamente nos juizados especiais federais, emanam da baixa taxa de resolutividade da autarquia federal, já que que essas ações

⁴⁶ Pesquisas comparativas internacionais mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam alta probabilidade de que amplas camadas de sua população sejam caracterizadas pelo desconhecimento de direitos. Essa característica compromete a universalização do acesso à justiça, afastando da porta de entrada todos aqueles que sequer possuem informações sobre direitos. Um retrato da situação brasileira, ainda que pouco aprofundado, pode ser captado a partir de alguns índices. O país, no ano de 2012, obteve 0,498 pontos no Coeficiente de Gini, revelando alta concentração de renda e significativa desigualdade. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) confirmam o elevado grau de distanciamento entre os mais ricos e os mais pobres, mostrando que em 2012 os que ocupavam posições no topo da pirâmide, isto é, 1%, tiveram sua renda aumentada em 10,8%, enquanto a dos mais pobres cresceu 6,6%. A desigualdade de renda combinada com graves deficiências nos resultados de políticas públicas visando à garantia de direitos sociais gera uma estrutura social baseada em desigualdades cumulativas. Isto é, um sistema de exclusões alimentado por limitações na rede de proteção social e pela precariedade dos serviços públicos. Assim, as assimetrias de renda se reproduzem e impulsionam as diferenças nos graus de escolaridade, no acesso e qualidade de moradia e na saúde, enfim, em padrões de bem-estar social. (Idem. P. 58.)

são predominantemente de caráter individual e questionam o resultado da análise do INSS, inclusive nos casos dos indeferimentos indevidos. Essa forma de resolução, além das demais problemáticas, gera prejuízos à aplicação do princípio da isonomia, tendo em vista a vantagem auferida a quem buscou o judiciário em detrimento daquele que não possuía conhecimento de tal possibilidade, alarmando ainda mais a desigualdade social.

Sobressaltando ainda mais essa realidade, no ano de 2022 entrou em vigor a Lei 14.331/22 ⁴⁷ que prevê o pagamento das perícias médicas judiciais e a extinção da cobertura àqueles requerentes não considerados hipossuficientes. Ou seja, o segurado além de ser lesado administrativamente, ainda terá que arcar com mais um prejuízo financeiro ao adentrar na seara judicial, distanciando-o ainda mais do acesso ao direito à previdência e, acima de tudo, à justiça.

Em 2020, ainda em crise com a demanda, o Estado, por meio do seu poder Executivo em atuação do Ministério da Economia, publicizou a contratação de 7 mil militares da reserva para reduzir filas de processo. A notícia foi publicada pelo G1 em 14 de janeiro de 2020, veja trechos importantes da íntegra:

O secretário especial de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, anunciou nesta terça-feira (14) que 7 mil militares da reserva vão reforçar o atendimento no INSS. A ideia é que o pacote seja implementado até abril e, com isso, a fila de quase 2 milhões de pedidos represados seja resolvida até setembro...

...Hoje, quase 2 milhões de pedidos de brasileiros aguardam uma resposta do INSS para aposentadorias e outros benefícios, como salário-maternidade e auxílio-doença. **Desses, 500 mil estão a espera de documentos que dependem do segurado, mas quase 1,5 milhão estão parados por falha no sistema.**

Segundo o secretário de Previdência, sem a contratação temporária dos militares, a demora para regularizar o fluxo de processos seria ainda maior. Ele diz que a população pedia uma **resposta mais rápida**, paralela às ações de modernização e enxugamento da máquina – que, segundo ele, estão funcionando....

... “Se tivéssemos feito um concurso, estaríamos dando uma solução definitiva em cima de um problema que é específico. Estamos resolvendo o problema com as armas que a legislação permite”, afirmou Marinho.

...O secretário informou, ainda, que o pacote de ações custará R\$ 14,5 milhões por mês. O valor inclui a gratificação dos militares – que, por lei, equivale a 30% adicionais sobre a aposentadoria na reserva.” (G1, 2020)

⁴⁷ Art. 1º O ônus pelos encargos relativos ao pagamento dos honorários periciais referentes às perícias judiciais realizadas em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e se discuta a concessão de benefícios assistenciais à pessoa com deficiência ou benefícios previdenciários decorrentes de incapacidade laboral ficará a cargo do vencido, nos termos da legislação processual civil, em especial do § 3º do art. 98 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (BRASIL, 2022)

No primeiro trecho reproduzido verifica-se, mais uma vez, a exasperação do governo diante da crise na autarquia, buscando mais uma solução célere. No segundo trecho, verifica-se o despreparo da autarquia diante do volume acometido e a justificativa na falha do sistema e mais uma vez reproduz a busca pela celeridade. No terceiro trecho, assume a necessidade de um concurso como forma de solução definitiva, mas tendo em vista urgência deveria ser convocado outro meio menos burocrático e célere.

A execução da política pública se deu por intermédio da medida provisória⁴⁸ nº 922 de 2020 que trouxe a alteração da lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993, chamando-se atenção ao seu artigo 2º parágrafo inciso i)⁴⁹. De pronto, viu-se o Ministério Público, diante das suas prerrogativas, representando a ação ao TCU - Tribunal de Contas da União constatando a ilegalidade com base no art. 37, **caput** e inciso II, da CF/1988, que prevê a obrigação do concurso público e o respeito aos princípios da legalidade e impessoalidade norteadores da administração pública.

De início, o TCU, conforme explana o acórdão nº 1322/2020 (TCU, 2020), acertou pela legalidade da medida provisória, já que esta não constava qualquer indício da antijuricidade ministrada pelo MP. Mas, após a instrução processual, houve a publicização no Diário Oficial da União (DOU), por meio da modalidade de chamamento público pelo Edital Conjunto De Chamamento Público E Processo Seletivo Simplificado Nº 01/SEPRT/SEDGG/INSS, de 29 de abril de 2020, com a execução das medidas de convocação dos militares da reserva.

Com o ato formal da administração o relator do processo 000.690/2020-1 citado alhures, determinou retorno dos autos à SEFIP - Secretaria de Fiscalização de Pessoal. O órgão manifestou-se pela imediata adoção da medida cautelar em suspender a contratação por haver indícios de irregularidade.

⁴⁸ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (BRASIL, 1988)

⁴⁹ Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: i) necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou aquelas decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas por meio da aplicação do disposto no art. 74 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 922, 2020)

Diante desse fato, fora analisado e concluído por meio do TCU a irregularidade contida no ato da contratação desses militares, já que houve o direcionamento à contratação destes sem oportunizar a outras classes. De antemão, a classe composta pelos sindicatos dos servidores também se manifestou e considerou a medida como 'privilégio aos militares', conforme noticiado pela CUT - Central Única dos Trabalhadores em 15 de janeiro de 2020. (ROCHA, 2020)

Trazendo para discussão a questão da eficiência, viu-se os conceitos confundindo-se mais uma vez pelo poder público. Isso porque a atitude governamental mostrou buscar a celeridade enquanto se descuida da efetividade. O resultado da análise composta e feita no processo alhures denuncia isto, veja:

46. Observa-se que, somente em um único mês de 2021, houve produtividade **proporcionalmente maior dos aposentados civis temporários, uma vez que, apesar de constituírem 58% do quantitativo de profissionais alocados no chat humanizado, esse grupo foi responsável por 65% dos atendimentos. Nos demais grupos, os resultados não apresentam produtividade** acima do que seria esperado em razão da proporção do quantitativo de pessoal.

47. Contudo, essa única referência não é suficiente para se extrair conclusões de que o modelo adotado de contratação temporária tenha sido eficaz no tocante à celeridade e qualidade do serviço público prestado. Outrossim, a **análise meramente quantitativa** dos atendimentos não captura eventuais diferenças de complexidade, celeridade e satisfação do usuário. (TCU, 2023)

Na avaliação apresentada pela defesa constata-se, novamente, o levantamento feito com uso de dados privilegiando a quantidade em detrimento da qualidade. A demonstração de imprudência diante da decisão política expõe mais um descuido do Estado diante da previdência social.

Então, vê-se as tentativas frustradas do Estado em se obter a eficiência, desde resoluções dotadas de completa ineficácia até mesmo à falta de ação, como ocorrera no retardo das respostas e ações na greve ocorrida em 2015-16. Estes extremos demonstrados nada mais são do que reflexos da ausência de investimentos na raiz do problema ao longo dos anos, da falta de planejamento e falta de prioridade às políticas públicas realmente eficazes e céleres. Isto ocasionou e ocasiona o visível desmonte da autarquia.

4. ESTRATÉGIAS PARA SUPERAÇÃO DE RESTRIÇÕES À EFETIVIDADE DOS DIREITOS E PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA ANTE OS RISCOS DE INCAPACIDADE

Ao longo das discussões levantadas nos dois últimos capítulos observou-se o deficit quantitativo e qualitativo do INSS refletido na ineficácia do direito à previdência e consequentemente o resultado refletido no prejuízo do requerente incapaz. Neste trabalho, importa-se, além de manifestar o claro desmonte e os prejuízos sociais da autarquia, a busca pelas soluções que fortaleçam essa eficácia e, também, a eficiência do órgão. Pensando nisso que este capítulo foi desenvolvido.

4.1. DEMANDA AO JUDICIÁRIO COMO FORMA DE EFETIVAR OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NA TENTATIVA DE SUPRIR A LACUNA DA AUTARQUIA FEDERAL

A dificuldade demonstrada do poder executivo em efetivar os direitos sociais diante das políticas públicas estabelecidas, mais especificamente no âmbito previdenciário, nos levam a recorrer e a refletir sobre outros meios de atuação estatal para solução da efetividade.

De início, é importante mencionar a impossibilidade de adentrar na justificativa da reserva do possível diante da inaplicabilidade do direito previdenciário, já que este direito é previsto por lei e já está delineado e em vigor. Isto é, não cabe ao executivo, com o desmonte da autarquia que ocasiona a má análise dos benefícios, justificar esta negligência com a escassez de recursos orçamentários, já que estes estão muito bem delimitados e previstos constitucionalmente ao seu fim.

À vista disso, identifica-se o segurado no polo vulnerável da relação de forma a ter seu direito líquido e certo da concessão do benefício negligenciado pela ingerência do órgão responsável. Essa incerteza leva-nos a relembrar o conceito de

seguridade e a relação que se assemelha ao contrato de seguro entre o cidadão requerente e o Estado, assim como já elucidado na página 37 deste trabalho.

Este trabalho, na pagina 57, também já trouxe à tona a reflexão sobre o risco de se ater ao judiciário no tocante às ações individuais como única solução à efetividade. Entretanto, embora não deva se insurgir como a principal solução para sanar a problemática levantada, ainda assim pode considerar essa forma dotada de efetividade, mas que deve ser relativizada.

Além da via comum nos juizados especiais, também têm-se buscado, como uma forma de sanar as malefícios ocasionados por essa ingerência, a ação de danos morais e materiais contra o ente público pelos resultados de sua negligência e/ou ação indevida. Para debate, é importante o estudo sobre a responsabilidade extracontratual do Estado, ou seja, aquela não derivada de contratos com entes da administração, mas sim do relacionamento com a sociedade. Segundo Sylvia a responsabilidade nessa relação nasce diante de um ato ilícito ou lícito, causador de um dano material ou jurídico, por um comportamento comissivo ou omissivo do Estado. (PIETRO, Sylvia, P. 844).

Importante menção também à Teoria do Risco Administrativo que compõe a responsabilidade objetiva prevista pela Constituição Federal que parte da ideia que a 'atuação estatal contém um dano que lhe é inerente'. (PIETRO, Sylvia, P. 847). O Estado, nesse caso, se comporta como uma seguradora diante do seu segurado, assim como a semelhança contida no sistema previdenciário. Em suma:

Segundo alguns doutrinadores, o Estado só responde objetivamente se o dano decorrer de **ato antijurídico**, o que deve ser entendido em seus devidos termos. Ato antijurídico não pode ser entendido, para esse fim, como ato ilícito, pois é evidente que a licitude ou ilicitude do ato é irrelevante para fins de responsabilidade objetiva; caso contrário, danos decorrentes de obra pública, por exemplo, ainda que licitamente realizada, não seriam indenizados pelo Estado. Somente se pode aceitar como pressuposto da responsabilidade objetiva a prática de ato antijurídico se este, mesmo sendo lícito, for entendido como ato causador de dano **anormal e específico** a determinadas pessoas, rompendo o princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais. (PIETRO, Sylvia, P. 850.)

Ademais, entende a autora que a responsabilidade decorrente da omissão carrega a culpa do Estado, não se aplicando a responsabilidade objetiva. Ocorre que, é necessário a atenção também ao dever de ação deste e t a sua possibilidade de agir

incluindo a reserva do possível. De maneira similar entende a Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência do TRF-5 que explanou em seu julgado:

1) AGRAVO INTERNO. DECISÃO MONOCRÁTICA DA PRESIDÊNCIA DA TRU NEGOU PROVIMENTO AO AGRAVO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO DE INADMISSIBILIDADE DA PRESIDÊNCIA DA TURMA RECURSAL RECORRIDA. PROVIMENTO PARA CONHECER DO INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO REGIONAL.

2) DANOS MORAIS. INDEFERIMENTO ADMINISTRATIVO NÃO CONSTITUI HIPÓTESE DE DANO MORA IN RE IPSA, MAS PODE SE ENQUADRAR EM DANO MORAL SUBJETIVO DEPENDENTE DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO. ALEGAÇÕES FUNDADAS EXCLUSIVAMENTE NA MERA ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA CORRIGIDA JUDICIALMENTE. FUNDAMENTO ADICIONAL: RESOLUÇÃO PRONTA E EFICAZ DO PROBLEMA DENTRO DE UM PRAZO RAZOÁVEL. MERO ABORRECIMENTO.

3) INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO E NÃO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE

O indeferimento de um direito ou eventual demora no seu reconhecimento administrativo não constitui, por si só, situação apta a caracterização de dano moral, devendo existir circunstâncias excepcionais em derredor do fato. **Exige-se uma flagrante ilegalidade, não caracterizando como tal o mero erro de avaliação por parte da Administração.**

Em outras palavras, o indeferimento indevido, suspensão/bloqueio indevida ou demora ou equívoco no reconhecimento de direitos por parte da Administração não constitui hipótese de dano moral objetivo [in re ipsa], mas sim de um dano moral subjetivo em que o Juízo deve expressamente explicitar/demonstrar as circunstâncias excepcionais... (TRU, 2022)

Nesse sentido, para fins de danos morais no âmbito previdenciário a jurisprudência majoritária tem adotado a responsabilidade subjetiva. Dessa forma, necessita-se da demonstração do dano causado e da culpa da autarquia mediante análise pormenorizada das circunstâncias do caso concreto.

No que se discute acerca do desmonte do INSS verifica-se o dano indubitável ao segurado diante da ineficiência encontrada no órgão, como já demonstrado alhures mas de importante memória em forma de resumo, são eles: demora excessiva na marcação de perícia médica e também na implantação dos benefícios concedidos judicialmente, má análise dos benefícios diante da lotação e ineficácia das políticas públicas, soluções céleres e ilegais para sanar o quadro de déficit de servidores.

O acionamento do judiciário tem sido um meio de recuperar a confiança da sociedade diante de sucessivos erros da autarquia. Nesse sentido, a indenização por

dano moral vai muito além da reparação do dano causado àquele que teve seu direito descuidado, mas é também uma forma do Estado demonstrar sua atuação pautada na justiça.

Em conjuntura com esse entendimento, a 4ª turma do TRF-4 trouxe um precedente de extrema importância na tentativa de sanar o dano imensurável sofrido por uma contribuinte, veja :

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. INDEFERIMENTO DE AUXÍLIO-DOENÇA. ERRO FLAGRANTE. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. 1. Embora a mera negativa de concessão de benefício previdenciário ou sua cessação não gerem direito à indenização, quando fundada em interpretação específica da legislação de regência, a análise dos autos evidencia que, no caso concreto, houve erro inescusável na avaliação da real situação clínica da autora, o qual foi determinante para o indeferimento de seu requerimento administrativo, impondo-lhe a privação de recursos financeiros indispensáveis à sua subsistência. 2. Evidenciada a existência de nexo causal entre a conduta do perito do Instituto Nacional do Seguro Social e os danos causados à parte autora, é inafastável o direito à reparação pretendida, porquanto inquestionável que os transtornos, a dor e abalo psíquico suportados transcendem o que é tolerável na vida cotidiana. (TRF-4, 2019)

O caso concreto do julgado demonstra um dos atos de má análise pericial na autarquia. Nele, houve os três requerimentos de perícia médica diante do INSS solicitando a proteção previdenciária ante o urgente afastamento laboral de uma mulher com gravidez de risco portando laudo médico que indicara a continuidade no labor acarretaria o nascimento prematuro ou até morte do feto.

Ocorre que, nos três pedidos da autora houve o indeferimento por não constatação da incapacidade, entretanto, nas três vezes, fora considerada inapta no exame de saúde ocupacional realizado pelo médico da empregadora. O pedido que foi realizado em 19/02/2016 apenas se concretizou em 20/05/2016 em cumprimento de um pedido liminar judicial e o primeiro pagamento só ocorreu em agosto de 2016, com o filho já nascido, diga-se de passagem. De sorte, a segurada possuía a proteção do médico da empregadora, que a constatou como inapta ao trabalho e assim impossibilitou a sua volta, evitando assim maiores frustrações.

Sabe-se que o INSS age como uma instituição de seguro e assim o cidadão busca a proteção do órgão para evitar maiores danos à saúde e poder gozar do seu direito de recuperação diante de uma enfermidade. Negar este direito é ferir

completamente a dignidade da pessoa humana, é negar o direito ao mínimo existencial, à vida.

Nesse caso, o erro da autarquia fora infesto, colocando duas vidas em risco diante de uma análise médica pericial completamente descabida. Para além do prejuízo econômico, o dano psicológico causado por inúmeros indeferimentos equivocados e o desalento financeiro ante uma gravidez de risco, trouxe à tona a urgência de penalizar o órgão responsável e, sobremaneira, a tentativa de atenuar o dano se deu pelo judiciário por meio de uma indenização por dano moral.

Embora tenha ocorrido visível conflito entre o parecer técnico pericial do INSS e o do médico do trabalho, o Conselho Federal de Medicina entende que não há conflito ético, assim se posiciona e instrui:

Parecer CFM no 02/2013. Assunto: Realização de avaliação de incapacidade laboral e exame de retorno ao trabalho. Médicos e competências. EMENTA: Não há conflito ético quando ocorrer divergência de entendimento entre o médico do Trabalho e o perito médico do INSS. Em caso de indeferimento do pedido de benefício previdenciário junto ao INSS e o médico do Trabalho entender que o segurado se encontra incapacitado, deve o médico elaborar relatório médico fundamentado e encaminhar o trabalhador para perícia médica de recurso. (INSS, 2018, p. 105)

Importante notar que a requerente não se fez valer da instrução fornecida pelo conselho, que é o encaminhamento à perícia médica do recurso administrativo, mas sim fez sucessivas novas marcações de perícias iniciais, colocando em risco, inclusive, a obtenção do salário não recebido pelo afastamento, para só após três tentativas acionar o judiciário. Este fato pode ter ocorrido devido à falta de instrução, mas é mais provável que tenha ocorrido pelo julgo que carrega a falta de efetividade desse meio, do qual se observa não só a mora excessiva, ainda maior do que no procedimento inicial, mas também a falta de transparência das análises basilares da decisão.

Tendo em vista o a recorrência dos atrasos nos benefícios e erros infestos ocasionados pelo desmonte do INSS, o poder legislativo também se manifestou com a propositura do Projeto de Lei nº 5.763/19. Este projeto, que teve a autoria do deputado Carlos Bezerra, e 'determina o pagamento de dano moral ao segurado do INSS em caso de atraso no pagamento do benefício previdenciário e outras situações

que configurem falha na prestação de serviços pelo órgão previdenciário, como o cancelamento indevido de benefícios e demora na marcação de perícia médicas.’ (BRASIL, 2020)

Esta problemática fora levantada inclusive pelo TCU, no acórdão nº 515/2023 - plenário (2023) de auditoria operacional no processo de recurso administrativo previdenciário que teve como relator Aroldo Cedraz e ocorreu em 22 de março de 2023.

Segundo o inteiro teor do acórdão, os problemas indicados, resumidamente, foram: filas significativas de processos de recurso administrativo aguardando a providência do INSS e no CRPS; demora da análise de processos como causa do aumento excessivo da judicialização; descumprimento frequente de prazos processuais; grande quantidade de processos que demandam diligência para sanar os autos, desconfiância na qualidade e celeridade do processo de recurso administrativo e a não obrigatoriedade de contratação de advogados.

Um dos levantamentos de importante análise para este trabalho é justamente a lotação do judiciário em detrimento da ineficácia das medidas adotadas na autarquia. Veja o trecho no qual é apontado pelo TCU esta problemática:

1.7. Achado 2 - O índice de provimento de pedidos e o tempo demandado para tutela do direito na via judicial encontram-se mais atrativos do que na via recursal administrativa

Devido ao CRPS ter menos discricionariedade que os juízes para interpretar a legislação, à baixa transparência nas comunicações aos cidadãos do fundamento das decisões do INSS pelo indeferimento de requerimentos de benefícios, assim como à demanda de serviço na fase recursal encontrar-se muito superior à capacidade de atendimento do CRPS e do INSS, o índice de provimento de pedidos e o tempo demandado para tutela do direito na via judicial encontram-se mais atrativos do que na via recursal administrativa, **aumentando o grau de judicialização da concessão de benefícios administrados pelo INSS.**

O índice de provimento dos recursos contra decisão do INSS julgados pelo CRPS entre 2015 e 2017 - ou seja, a proporção de decisões total ou parcialmente favoráveis ao cidadão nesse período - foi de 22%, valor que se repetiu no período de 2018 a 2021. Por outro lado, conforme consta no relatório do levantamento sobre a judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS ([Acórdão 2894/2018-TCU-Plenário](#), da relatoria do Min. André de Carvalho) , o índice de provimento da 1ª Instância da Justiça Federal (JF) foi de 51% entre 2014 e 2017. **Em outras palavras, em média, a probabilidade de o cidadão obter decisão favorável do Judiciário é 2,3 vezes maior que do CRPS...**

... A maior probabilidade de obter decisão favorável no Judiciário, aliada ao menor tempo de espera nessa via, tem levado grande parte dos cidadãos a judicializar o litígio. (TCU, 2023)

Chama-se atenção inclusive à diferença da possibilidade em se obter uma demanda favorável, ao que aponta o órgão, chega a ser 2,3 vezes maior pela via judicial. Um dos motivos demonstrados na auditoria fora justamente a escassez de informações contidas nas cartas denegatórias elaboradas pelos servidores e fornecidas pelo INSS, prejudicando ainda mais o entendimento do requerente e o seu poder de decisão sobre qual via escolher.

Até porque, há de se lembrar, que na sede de recursos encontram-se benefícios indeferidos indevidamente e que, para a efetiva defesa, deve o recorrente ter acesso a todos os elementos e argumentos minuciosamente fundamentados atestando a sua negativa. Não é a toa o seguimento obrigatório da administração ao princípio da motivação com a fundamentação das decisões administrativas⁵⁰, com o fim de assegurar a ampla defesa e o contraditório contidos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição de 1988.

Ainda, há outras barreiras institucionais que impedem o avanço e a efetividade do direito do segurado. Sobretudo, mostrou-se na auditoria a importância da exigibilidade do advogado nesse meio de atuação, conforme dados levantados que expõe a maior efetividade quando há o acompanhamento pelo especialista.⁵¹

É que, há de se lembrar, que além de não possibilitarem o direito à defesa devido a escassez de informações fornecidas, o acesso ao recurso administrativo se dá de forma facilitada pela via digital, sem o auxílio de um procurador especializado no assunto, diferentemente do que ocorre, na maioria das vezes, na via judicial. Isto,

⁵⁰ A obrigatoriedade de que sejam explicitados tanto o fundamento normativo quanto o fundamento fático da decisão, enunciando-se, sempre que necessário, as razões técnicas, lógicas e jurídica que servem de calço ao ato conclusivo, de molde a poder-se avaliar sua procedência jurídica e racional perante o caso concreto. Ainda aqui se protegem os interesses do administrado, seja por convencê-lo do acerto da providência tomada – o que é o mais rudimentar dever de uma Administração democrática – seja por deixar estampadas as razões do decidido, ensejando sua revisão judicial, se inconvincentes, desarrazoadas ou injurídicas. Aliás, confrontada com a obrigação de motivar corretamente, a administração terá de coibir-se em adotar providências (que da outra sorte poderia tomar) incapazes de ser devidamente justificadas, justamente por não coincidirem com o interesse público que está obrigada a buscar. (MELLO, 2013, p. 511)

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

⁵¹ A partir da amostra 1 de processos de recurso, constatou-se que o índice geral de 22% sobe para 33% quando o cidadão está representado por advogado, mas cai para 12% quando está sem advogado. Em 16% dos processos da amostra o cidadão estava com advogado. (TCU, 2023)

que deveria ser um fator favorável ao segurado, na verdade está se tornando uma forma ilusória de efetividade do direito. Veja como o órgão explanou acerca desse déficit:

Devido ao baixo nível de transparência ativa do CRPS e do INSS sobre informações do processo de recurso, tanto por meio de indicadores quanto nas cartas de comunicação de decisões denegatórias do INSS, o cidadão tem pouca informação sobre a fase recursal, **o que contribui para o aumento da judicialização e do gasto público, bem como dificulta o controle social.**

A equipe de auditoria constatou que não há transparência ativa quanto a informações importantes sobre a fila de recursos e processos julgados (a exemplo do tempo médio de espera, do tamanho da fila) , que ajudem o cidadão a decidir sobre a impetração de um recurso.

A falta de transparência para os cidadãos e segurados afeta suas tomadas de decisão. Com mais informações sobre o processo de recurso, poderiam decidir qual via seria mais vantajosa para recorrer da decisão do INSS, a via administrativa ou a judicial. **A ausência de informações pode levar o interessado a judicializar o pedido ou a protocolá-lo nas duas vias, elevando, assim, o gasto público.** Ademais, a inexistência de transparência dificulta o exercício do controle social pelas diversas partes interessadas (imprensa, advogados etc.) ...

...Para mitigar as causas citadas acima, a equipe sugeriu as seguintes propostas: medidas preventivas adicionais, além da capacitação de servidores, para reduzir a elevada quantidade de indeferimentos indevidos no processo de reconhecimento inicial do direito; disponibilização, nas comunicações aos cidadãos de indeferimento nesse processo, de acesso a informações mais claras e detalhadas sobre a análise que fundamentou a decisão do INSS. (TCU. 2023). (Grifo nosso.)

Observa-se que o órgão apontou inclusive que essa falha estrutural e falta de qualidade nas decisões denegatórias têm elevado gasto público e levando à lotação do judiciário, que poderia ser poupado se houvesse o cumprimento efetivo do dever da autarquia. Então, além do segurado não poder ter segurança diante da decisão inicial, que é descaradamente deficitária no tocante às informações fornecidas, também não poderá contar com o seu direito de recorrer diante do órgão, que se encontra também com grande falha estrutural.

No mais, além do gasto público elevado ocasionado pela elaboração da produção de prova em duas fases, isto é, no administrativo e no judicial, ainda encontra-se a possibilidade de oneração do Estado mediante ação de danos morais em favor dos segurados pelo evidente prejuízo moral e material causado pela falta de comprometimento da autarquia com os direitos sociais e a falta de respeito à dignidade da pessoa humana.

Portanto, vê-se a possibilidade de acionar o judiciário de forma individual como um dos principais meios utilizados na intervenção à efetividade dos direitos sociais. Esse meio é tanto empregado para sanar a ilegalidade contida no indeferimento indevido ou mora administrativa, como também para sanar prejuízos contra a honra mediante a ação de danos morais, no que tange o direito à previdência.

Mas, há de se lembrar o discutido no tópico anterior deste trabalho, que evidencia que nem todos possuem a instrução suficiente para adentrar na esfera jurisdicional. Isso reflete que não seria uma solução completamente eficaz para sanar as lacunas, mas apenas um meio de diminuí-las. Até porque esta solução na verdade gera desigualdade e restrições àquele segurado que não buscou o auxílio de um procurador para adentrar no meio jurisdicional, todavia possuía ainda mais urgência na obtenção do benefício.

Entretanto, a solução pelo meio jurisdicional não se encerra no aparato da ação individual, mas pode ser alcançada de forma mais ampla por meio da ação coletiva. Ou seja, já não se entende a problemática da seguridade social como uma, mas sim coletiva, de tal forma que os problemas enfrentados se assemelham, o que se altera, no entanto, são os envolvidos. De modo que, a aplicação do aspecto coletivo na ação jurisdicional, traz maior possibilidade e amplitude de acesso a quem normalmente não buscaria a esfera individual por desconhecer do seu direito ou simplesmente por não acreditar na concretude do Estado.⁵²

No direito previdenciário, tendo em vista o amplo prejuízo coletivo aos segurados diante da demonstrada insuficiência dos serviços fornecidos pelo órgão, o MPF tem buscado, por meio dos seus atributos, a tentativa de eficácia dos direitos fundamentais representando pela ação civil pública. Uma dessas tentativas ocorreu já

"Não por outro motivo tem-se vislumbrado na possibilidade de solução desses conflitos coletivos uma saída para uma série de dificuldades que o direito vem enfrentando. Ao que tudo indica, estes novos tempos exigem discussões tendentes àquilo que se chama de direitos (ou interesses) coletivos - em oposição aos interesses individuais. Nos dizeres de Marco Aurélio de Mello, essa tendência é, inclusive, "uma sadia política judiciária" (cf. No Anexo, Julgado n. 4, p. 151). Sobre a questão, Gilmar Mendes afirma que "o surgimento de uma moderna sociedade de massas está a exigir o desenvolvimento de novas formas jurídicas que superes, tanto quando possível, o modelo processual calcado numa concepção individualista de direito subjetivo" (2005. p. 195). "(NASCIMENTO, 2015, p. 39.)

em 2012 com Ação Civil Pública Nº 5004227-10.2012.404.7200/SC, em que o órgão se manifestou pela preocupação em solucionar a questão da mora administrativa para a realização de perícias.

Essa ação reverberou de tal forma que ecoou no RE 1171152, com repercussão geral em 2019, dando início a um acordo firmado do MPF com o INSS para instituição de prazos para realização de perícia médica nos processos que necessitem dessa avaliação. Veja a ementa da homologação do acordo pelo STF:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS POR INCAPACIDADE. PRAZO DE REALIZAÇÃO DAS PERÍCIAS PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. IMPOSIÇÃO JUDICIAL DE REALIZAÇÃO EM ATÉ 45 DIAS, SOB PENA DA IMPLEMENTAÇÃO AUTOMÁTICA DA PRESTAÇÃO REQUERIDA PELO SEGURADO. LIMITES DA INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. ACORDO CELEBRADO PELA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, PELA DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DA UNIÃO, PELO PROCURADOR-GERAL FEDERAL E PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS. VIABILIDADE. REQUISITOS FORMAIS PRESENTES. HOMOLOGAÇÃO. PROCESSO EXTINTO. EXCLUSÃO DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL.. 1. Homologação de Termo de Acordo que prevê a regularização do atendimento aos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. 2. Viabilidade do acordo firmado pelo INSS e por legitimados coletivos que representam adequadamente os segurados, com o aval da Procuradoria-Geral da República. 3. Presença das formalidades extrínsecas e das cautelas necessárias para a chancela do acordo 4. Petição 99.535/2020 prejudicada. Acordo homologado. Processo extinto. Exclusão da sistemática da repercussão geral. (STF, 2021).

Ocorre que o acordo firmado em questão desrespeita o previsto na Lei Nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999, que estipula em seu artigo 49 que após a conclusão da instrução do processo administrativo, a Administração tem um prazo de 30 dias para decidir, que poderá ser prorrogado por igual período se for expressamente motivada. Essa solução judicial, na verdade, relativiza a previsão de política pública legalmente definida e que já ostenta o seu caráter obrigatório.

Ao longo dos anos, o parquet demonstrou uma atuação plausível na busca pela melhoria da atividade do INSS, no tópico 3.1.2 menciono algumas participações que nos chamam atenção para a problemática levantada. Uma delas fora o IC n. 1.16.000.000126/2017-15 que aponta justamente soluções para o déficit no quadro de servidores na ativa e também demonstram dados relevantes dessa urgência. Viu-se

também sua atuação diante da tentativa de amenizar os prejuízos durante a greve dos peritos médicos de 2016, por meio do Inquérito Civil nº 1.16.000.002945/2015-35 (MPF, 2016), que propôs a indenização coletiva aos segurados prejudicados e também a Ação Civil Pública nº 0138928-34.2015.4.02.5101 (JF/RJ, 2016) que visou a concessão e prorrogação automática por conta da evidente impossibilidade de realização de perícias médicas em decorrência da greve.

Mas, além do MPF, também fora visto a via não jurisdicional, por meio do acionamento do TCU, lograr êxito na busca pela eficiência do direito à previdência social, conforme debatido já neste tópico, mais especificamente na pagina 66. Vê-se que essas intervenções, tanto do Judiciário quanto do TCU, referem-se ao aspecto básico necessário à atuação da autarquia, que seja a força de trabalho em quantitativo suficiente para garantia dos prazos legais. Esse cumprimento se torna obrigatório, tendo em vista que é dever do Estado garantir meios financeiros e materiais para implementação das políticas públicas que ele mesmo delineou.

Logo, se há essa obrigatoriedade de cumprimento ante o que já foi estabelecido, a possibilidade de dano moral, tanto coletivo como individual, se torna indubitável diante do dano evidente e culpa do Estado por não oferecer o mínimo. Desde então, deve-se também atentar ao caráter pedagógico do dano moral, que tão pouco se relaciona apenas em eximir e retribuir os prejuízos causados à vítima, mas também providencia para ensinar o causador do dano a não cometer o ato ilícito novamente. Se tão pouco se tem o acesso à celeridade, questiona-se ainda mais a qualidade dessas análises.⁵³

⁵³ Neste tópico houve o enfoque à judicialização como forma de efetivar os direitos sociais diante das lacunas do INSS, mas fora apontadas outras soluções e problemas pelo relatório prestado pelo TCU de forma a melhorar a atuação do órgão, que emanam outra forma de efetividade para além do meio jurisdicional. Algumas das soluções apontadas foram para sanar falhas operacionais, tais como: uniformização de entendimento entre o CRPS e o Intituto quando se tratar de jurisprudência já pacificada no âmbito do Conselho; medidas para reduzir o elevado estoque de processos pendentes de cumprimento de acórdão; facilitação de acessos dos conselheiros às informações necessárias para análise conclusiva do recurso, minimizando o uso mais intensivo do sistema SAT central, integração deste com o sistema e-SisRec, dentre outras. Também foi constatado que não há monitoramento sistemático que faça um levantamento da qualidade do trabalho dos conselheiros, o que tem prejudicado ainda mais a melhoria do desempenho destes. (TCU, 2023)

4.2. MELHORIA QUALITATIVA EM RESULTADOS DAS PERÍCIAS MÉDICAS DOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE POR MEIO DA APLICABILIDADE DA ANÁLISE BIOPSIKOSSOCIAL E A BUSCA PELA SUPERAÇÃO DO TAYLORISMO.⁵⁴

A perícia médica está contida na fase instrutória do processo administrativo e constitui o principal meio de prova para concessão do Benefício por Incapacidade Temporária. Por ela, se obtém um parecer técnico com conhecimentos específicos e privativos da área médica, conforme parecer nº 02/2013 (CFM, 2013), não sanadas por servidores do INSS ou qualquer outro que faça a análise, de forma a se obter a avaliação acerca da incapacidade laboral do periciado.

O ponto controverso que é importante ser levantando é se essa análise médica, sob critérios biológicos, seria suficiente para constatar a incapacidade laboral. Sobre esse questionamento, a autora Patricia Bonetti se manifestou:

A ineficácia do modelo de perícia realizado no Brasil reside, dentre outros motivos, na ideia de que, atualmente, o CFM reconhece, aproximadamente, 53 especialidades médicas distintas. Diante disso, questionamos: um médico possui conhecimento técnico e científico para emitir pareceres sobre as 53 especialidades, pelo fato de ser investido na função de perito federal? Se qualquer médico registrado no CFM estaria apto ao exercício da medicina e suas prerrogativas, por qual razão se dividiria essa mesma medicina em tantas especialidades? (BONETTI, 2022, P 277.).

A autora faz a reflexão acerca do perito médico federal hoje não ter a obrigatoriedade de ser especialista na patologia apresentada pelo segurado e, ao mesmo tempo, ter o conhecimento para arcar com as 53 especialidades apontadas pelo Conselho Federal de Medicina - CFM na atuação da avaliação pericial. Ou seja, até quando adentrarmos ao critério apenas biológico de se avaliar a incapacidade por meio do parecer médico, a autarquia federal se mostra falha e arrisca o direito do cidadão.

⁵⁴ Embora o BPC não seja o enfoque deste trabalho, é importante mencionar que, embora se fizesse a avaliação conjunta seguindo os preceitos da análise biopsicosocial desde xx, esta apenas foi publicizada no processo em xx. Esse fato, nos leva a reflexão do discutido no tópico anterior, sobre o prejuízo do não fornecimento de informações suficientes para a ampla defesa e contraditório.

É nesse sentido que se propõe a análise da incapacidade com o conceito biopsicossocial, aplicando complexidade contida nesta. Isto é, considerando não só a natureza médica, mas também averiguando todo o conjunto de fatores que influencia realmente a incapacidade, como o social e o psicológico, por exemplo.

A autora menciona a importância da inclusão da perícia assistencial como solução, mesmo com o médico perito sendo especialista na patologia apresentada, de forma a se obter uma interdisciplinaridade. Para ela, isto permitiria identificar a causa e o tratamento necessário e também impediria o erro que pode ocorrer com a análise puramente médica e assim atingir a eficácia do direito ao benefício. (BONETTI, 2022, P. 258 ; P.279.)

Além disso, a feitura desta análise interdisciplinar agrega na inclusão de informações necessárias ao desfecho do INSS que, certamente, ocasionará na decisão mais justa, completa e motivada. Isso traz inúmeros benefícios ao requerente, que poderá entender melhor a arguição do órgão, que inclusive hoje é um problema nos benefícios por incapacidade como apontado no item 4.1, na tentativa de garantir a ampla defesa e o contraditório.

Ademais, com essa inclusão, amplia-se o leque de estudos no tocante à recuperação ou reabilitação profissional, que as tornam mais completas e mais eficazes. De forma que a incapacidade será avaliada de forma interina, levando em consideração o contexto biopsicossocial e não só o médico, com o fim de conseguir apontar a melhor solução e tratamento. Como complemento:

Acredita-se que em qualquer espécie de avaliação pericial deve-se ter a maior quantidade possível de informações sobre aquilo que está sendo avaliado; no entanto, o conhecimento de perito federal é insuficiente por si só, para apurar a realidade frente aos diferentes segurados com distintas incapacidades físicas, psíquicas, psicológicas, sociais, histórico-laboral, acessibilidades, grau de escolaridade, idade e profissão, pois a interdisciplinaridade é indispensável sob este ponto conclusivo do laudo. (BONETTI, 2022, P.284.)

A concretização do uso da perícia complexa beneficia, além do segurado, o Estado por si só. Isso porque terá um filtro eficaz com a melhoria da qualidade da análise dos benefícios por incapacidade, assim como também, com essa melhora, evitará recursos, decisões conflitantes e indeferimentos indevidos. Essas medidas

certamente ajudarão a conter os gastos do poder público ocasionados por constantes erros do INSS, conforme já apontamos em tópicos anteriores.

Na seara jurídica, se observa o diferencial em se atribuir a realização da análise pericial médica, na maioria das vezes, por um perito médico especialista na patologia e também parecer aplicar a interdisciplinaridade por meio do livre convencimento do juízo elaborado na decisão sobre a concessão do benefício por incapacidade. Muita embora possibilite a maior segurança jurídica na análise dos benefícios, ainda assim não se trata de uma análise biopsicossocial.

Isso ocorre pois, embora possa ocorrer o contrário, o juiz se baseia no laudo pericial para sua decisão. Porém, ao depender das provas apresentadas, este pode julgar contrariamente, o que se torna mais um atrativo pela via judicial, já que permite a maior manifestação no processo e assim oportuniza que nem todas as decisões do juízo se atenham ao laudo pericial do processo, mesmo que seja difícil de ocorrer. Observe essa decisão do TRF-3:

E M E N T A PREVIDENCIÁRIO. PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO. AUXÍLIO-DOENÇA. JUIZ NÃO ADSTRITO AO LAUDO PERICIAL. TERMO INICIAL.

I - Não obstante o laudo pericial tenha concluído pela capacidade da parte autora, o juiz não está adstrito ao disposto no laudo, podendo, segundo sua livre convicção, decidir de maneira diversa.

II - Foi ressaltado que a parte autora, costureira/acompanhante, com 53 anos e pouca instrução (ensino fundamental), está em desvantagem na concorrência por emprego, pois necessita de maior esforço para a mesma capacidade produtiva, sendo de se reconhecer que não apresenta condições para o retorno ao trabalho, por ora. Os documentos médicos apresentados indicam que realiza tratamento e que apresenta sintomas referentes a quadro depressivo, em razão da não aceitação do diagnóstico.

III - Concessão do benefício de auxílio-doença mantida com termo inicial na data da decisão agravada. IV - Agravo (CPC, art. 1.021) interposto pelo INSS improvido. (TRF-3, 2021)

A decisão alhures é o mais próximo que podemos encontrar da aplicação da análise biopsicossocial nos benefícios por incapacidade atualmente. Nela, o Juiz, usando a sua livre convicção, julgou conforme os aspectos sociais, a idade e todo o contexto probatório sobre a incapacidade laboral juntados aos autos.

Daniel Machado Rocha assevera nesse mesmo sentido: “as considerações pessoais do segurado reclamam uma análise cuidadosa que não deve descuidar-se de sua idade, aptidões, grau de instrução, limitações físicas que irão acompanhá-lo dali

para frente, bem como a diminuição do nível de renda que nova profissão poderá acarretar”. (ROCHA, 2019, p. 84).⁵⁵

Outro meio mais próximo que pode ser basilar na eficiência dessa solução já é aplicado no INSS e constitui a análise do critério da deficiência por meio de avaliação conjunta para os benefícios assistenciais ao deficiente - BPC-PCD e está previsto § 1º do art. 2º da Lei no 13.146, de 2015⁵⁶. A publicidade fornecida para disponibilização do laudo social pela Portaria DIRBEN/INSS Nº 1062 DE 05/10/2022 trouxe à tona a importante efetivação do direito ao conhecimento pelo segurado, de tal forma que pode-se obter, por meio dela, a análise minuciosa dos critérios adotados na avaliação biopsicossocial.

Embora o benefício não seja enfoque deste trabalho, já que poderia ser um tema inteiro de uma monografia, consta hoje como um exemplo de melhoria na atuação da autarquia diante de sua concessão. O que leva ao questionamento do por que não aplicar aos benefícios por incapacidade temporária e permanente? Visto que urgem por uma melhor análise e efetividade nos seus mais diversos âmbitos.

Isso porque os benefícios por incapacidade de modo geral gozam da complexidade contida em suas peculiaridade. Desde a análise do Início da Incapacidade, até mesmo quando esta é agravada e no contexto em que é, até para a análise da pré-existência desta a fim da concessão ou negativa do benefício. Até mais, a possibilidade de reabilitação profissional e também a consideração sobre os impactos na renda do beneficiário, como bem mencionou o autor Daniel Rocha na citação supra.

É certo que devemos aplicar o conceito da máxima eficiência das normas constitucionais de forma a interpreta-las com a maior efetividade para garantia dos direitos fundamentais. O mundo moderno está em constante mudança, assim como também o corpo humano. Por isso, o critério biológico usado ha anos para auferir a

⁵⁵ ROCHA Daniel Machado da. Comentários à Lei de Benefícios da Previdência social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. P. 84

⁵⁶ Art. 2º. § 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; III - a limitação no desempenho de atividades; e IV - a restrição de participação. (BRASIL, 2015)

incapacidade não deve ser considerado como alternativa única, mas tão somente deve o Estado renovar os seus conceitos e a forma de atuação.

Se diante do caso concreto demonstrado, esta obteve apenas em sede recursal judicial o seu direito, imagina a economia do erário - e também à própria saúde psicológica e física da requerente - se houvesse a aplicação da análise biopsicossocial em sede administrativa. É inimaginável o quão seria promissor para ambos os polos e também para a efetividade constitucional a inovação e modernização dessas análises.

Portanto, garantir o aperfeiçoamento das perícias nos benefícios por incapacidade na Previdência Social é devolver ao cidadão a confiança diante das garantias estabelecidas nos direitos sociais e humanos. É garantir o que a autarquia se compromete a cumprir por meio do conceito de seguro social, estabelecer o mínimo existencial do segurado incapaz que não consegue provar a sua incapacidade inteiramente sob o viés médico.

Além do mais, seria uma forma de evitar o parecer médico indevido, que hoje tem grande influência do predomínio da aplicação da forma de trabalho do Taylorismo no regime dos peritos médicos. No que tange a essa atuação, é por óbvio que deve-se ter um controle na atuação da autarquia, mas não da forma quantitativa como se tem realizado, mas sim qualitativa.

A eficiência não se resume somente à quantidade de benefícios analisados, mas sim também a forma que estes o são. Se não há monitoramento de qualidade, não há efetividade da garantia estatal. Os dados fornecidos neste trabalho, em que apontam a quantidade exarcebada de judicialização ocasionada por indeferimentos indevidos, devem sobretudo, ser investigados principalmente pelo órgão.

E, dessa forma, vencer um dos desafios latentes na qualidade da análise da perícia médica diante do trabalhador - e também daqueles que escolheram e confiaram adentrar ao INSS como segurado facultativo - e obter um resultado justo e seguro, refletindo a proteção social que deve ser garantida pelo órgão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como principal mola propulsora a minha vivência como assistente jurídica diante da prática na advocacia previdenciária, em que pude, de perto, observar diversos erros infestos do INSS, enquanto, ao mesmo tempo, observava a vulnerabilidade e desumanidade exposta ao segurado em busca do seu direito a pelo menos obter o mínimo existencial.

Diante desse fato, fica claro que o Estado tem a obrigatoriedade de proteção social diante do que já foi estabelecido e traçado não só constitucionalmente, mas também na aplicação das leis por meio das políticas públicas, de tal forma que deve buscar a sua serventia eficiente para alcance do bem estar social. De fato, é difícil obter a concretude do todo estabelecido no âmago dos direitos fundamentais, mas o que vem ocorrendo na autarquia federal, na verdade, é um verdadeiro desmonte.

Isto é, conforme o levantamento feito por meio de pesquisa documental, constata-se o poder público postergando inúmeras urgências, em caráter estrutural e institucional para manutenção e efetividade da previdência social no Brasil e principalmente dos benefícios por incapacidade. Têm-se priorizado soluções pouco eficientes e pautadas na análise quantitativa, esquecendo-se da qualidade e do resultado obtido.

Como exemplo, foram apontados, neste trabalho, a negligência quanto ao quadro alarmante do déficit de funcionários, de tal forma que buscaram soluções céleres mas ineficientes. Além do mais, a tentativa de aumentar a produtividade com a instituição de gratificações aos peritos médicos por meio da pontuação auferida a cada conclusão de tarefa ou perícia médica, que na verdade leva em conta um critério quantitativo e esquece-se, mais uma vez, se está se respeitando a qualidade e finalidade da perícia médica na autarquia.

Mesmo que houvesse a qualidade na perícia médica, os critérios utilizados encontram em desacordo à atualidade. Isto é, leva-se em consideração a patologia se sobrepondo à incapacidade diante do uso do critério biológico de análise e

esquecendo de todo o contexto probatório social, estrutural e psicológico contidos no caso concreto.

A junção dessas problemáticas ocasionam na alta taxa de indeferimentos indevidos, a mora exarcebada na autarquia e a inaplicabilidade de recursos administrativos pela lotação no órgão. Esse desequilíbrio reflete em outros poderes, principalmente no judiciário. Vê-se a seara judicial sendo priorizada em detrimento do recurso administrativo, tudo isso pela mora excessiva neste instituto, que por ter menos procedimentos burocráticos tal façanha se torna até questionável. Além do mais, tem sido altamente consultado no sentido das ações individuais, tanto pela busca para se ter o direito ao benefício, mas também para recuperação do dano por meio de ações de danos morais e materiais.

A busca pela efetividade dos direitos sociais pela via judicial deve ser buscada apenas em segundo plano, mas não deve se tornar uma regra a ser seguida sob o perigo de se tornar tão morosa quanto a via administrativa devido ao alto volume e complexidade contida em um processo judicial. Além do mais, tal prática na verdade gera desigualdades e distinções aos segurados que tiveram o seu pedido de benefício por incapacidade indeferido, mas que detém da incapacidade e perfez todos os requisitos, entretanto não possuía instrução suficiente para adentrar ao judiciário.

Uma maneira de sanar essa problemática tem sido vista com a atuação do MPF por meio das ações coletivas, como a ACP. De forma que este, além de representar pelo dano moral coletivo, também mostra propostas para os déficits com necessidade de resolução para, enfim, se alcançar a reestruturação do INSS. Além desse, também vimos a atuação da via não jurisdicional, por meio do TCU, bem demonstrado no segundo e terceiro capítulo como um importante órgão com vistas a propor soluções e melhorias às inúmeras falhas da autarquia.

Certifica-se, então, o déficit crônico qualitativo, no tocante às análises dos benefícios, e também quantitativo, tomando-se por base a mora administrativa para resoluções dos processos. Para resolução, tem-se que ter em vista inclusive a obrigatoriedade e compromisso ao instituído em lei, de forma que o Estado não pode

se esquivar com a justificativa de escassez de recursos orçamentários para retardar concessões dos benefícios já previstos ou realizar a má análise nas perícias médicas, que é a principal fonte probatória no processo.

Portanto, precisa-se explorar, indubitavelmente, a reestruturação do órgão responsável, o Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS, de forma a sanar as problemáticas qualitativas e quantitativas, aprofundando-se na base do problema e aplicando soluções efetivas de forma conceder ao órgão a devida importância que fora negligenciada ao longo dos anos. E, por meio da efetividade das políticas públicas, alcançar também a efetividade da Constituição Federal de 1988 no tocante aos seus direitos fundamentais, sociais e previdenciários para cada vez mais fornecer a maior proteção dos vulneráveis.

REFERÊNCIAS

ALTAFIN, Iara. **Debate em comissão revela confiança no fim da greve dos peritos do INSS**. Agência Senado. 03/02/2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/03/debate-em-comissao-revela-confianca-no-fim-da-greve-dos-peritos-do-inss>. Acesso em: 05 de maio de 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 190.

BIULCHI, Adão. PAULI, Jandir. **Avaliação de desempenho no serviço público/ a experiencia do instituto nacional do seguro social na implantação da gratificação de avaliação de desempenho do seguro social - GDASS**. RAIMED - Revista de Administração IMED, 2(2), 2012, p. 129-137 - ISSN 2237 7956. P. 136.

BOBBIO, Norberto, 1992: **A Era dos Direitos**, Campus Rio de Janeiro [original de 1990; ensaios de 1964-90]. e Sociedade, Paz e Terra, São Paulo/Rio de Janeiro [original de 1985].

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BONETTI, Débora Patrícia Rosa. **Análise Biopsicossocial e a Garantia dos Benefícios por Incapacidade**. Lujur Ediora, 2022. P. 54; p. 163; p. 165; p. 277; p. 258;p. 279; p. 284.

BRASIL. STJ- Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1471461 SP 2014/0187273-5**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/574656320>. Acesso em 19 de maio de 2023

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 25 de maio de 2023

BRASIL. CNJ. Conselho Nacional de Justiça; **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Juizados Especiais Federais: relatório final** / Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Brasília: CNJ, 2022. 236 p: il. color. ISBN: 978-65-5972-061-3. P.68. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-final-juizados-especiais-federais-260522.pdf> . Acesso em 25 de maio de 2023.

BRASIL, Lex. **LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990**. disponivel em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm . Acesso em: 25 de maio de 2023.

BRASIL. Constituição (1891). Lex: **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 17 abr. 2023 .

BRASIL. Constituição (1988). **Artigo 62**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Decreto 4682, (1923) . **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923** - Publicação original. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-90368-pl.html>. Acesso em: 17. Abr. 2023.

BRASIL. INSS, Instituto Nacional do Seguro Social. **Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária/Instituto Nacional do Seguro Social**. – Brasília, 2018. P. 27; ANEXO 2; p. 105; P. 26-27. disponível em: <https://www.saudeocupacional.org/v2/wp-content/uploads/2018/03/Manual-Técnico-de-Per%C3%ADcia-Médica-2018.pdf>. Acesso em 25 de maio de 2023

BRASIL. INSS, **Reabilitação Profissional**. GOV. 2023. Disponível em < <https://www.gov.br/inss/pt-br/direitos-e-deveres/reabilitacao-profissional>.> Acesso em : 26 de maio de 2023

BRASIL. JF-RJ. Ação Civil Pública - Justiça Federal Do Rio De Janeiro - **No 5029390-91.2019.4.02.5101/RJ**. 10/09/2019. 2016. Disponível em: https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/SEASI/decisa_o_acp_audiencia_publica.pdf . . acesso em: 10 de maio de 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa INSS nº 58 de 25/01/2012**. DOU 25 de jan de 2012. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-58-2012_78589.html#:~:text=Disciplina%20os%20critérios%20e%20procedimentos,da%20Carreira%20do%20Seguro%20Social. Acesso em: 08 de maio de 2023.

BRASIL. Lei 8.212/91. Lex: **Lei Nº 8/212 de 24 de Julho de 1991**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 17 abr. 2023 .

BRASIL. Lei 8.213/91. Lex: **Lei Nº 8/213 de 24 de Julho de 1991**. Art. 11. Inciso II. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 17 abr. 2023 .

BRASIL. **Lei Nº 13.146, DE 6 de Julho DE 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm#:~:text=no%20plano%20interno.,Art.,condições%20com%20as%20de mais%20pessoas. Acesso em: 17 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.846 de 18 de Junho de 2019**. Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/-6/2019. Brasília, DF. 2019. 05 de jun de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm . Acesso em 01 de maio de 2023

BRASIL. **Lei nº 14.331 de 04 de maio de 2022**. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/5/2022. Brasília, DF. 2022. 05 jan. 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2022/lei-14331-4-maio-2022-792588-publicacaooriginal-165210-pl.html>

BRASIL. **Medida Provisória nº 922 de 2020**. Altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, e a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.. 28 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência. **Portaria nº 22 de 31 agosto de 2022**. Estabelece a lista de doenças e afecções que isentam de carência a concessão de benefícios por incapacidade, conforme disposto no inciso II do art. 26 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (Processo nº 12600.109449/2019-71). Diário Oficial da União, Brasília, 01 de setembro de 2022. disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mtp/ms-n-22-de-31-de-agosto-de-2022-426206445> . Acesso em 25 de maio de 2023

BRASIL. **Portaria Da Secretária Especial De Previdência E Trabalho - SEPReVT Nº 617 DE 24/06/2019**. Dou: 25/06/2019. Disponível em: <https://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-seprevt-617-2019.htm> . Acesso em 01 de maio de 2023

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5763/19**. Câmara dos Deputados. 22/01/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/631643-projeto-obriga-inss-a-pagar-dano-moral-quando-atrasar-pagamento-de-beneficio/>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

BRASIL. STF. **RE 1171152** Acordo, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - ADMISSIBILIDADE DJe-028 DIVULG 12-02-2021 PUBLIC 17-02-2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%201171152 acesso em: 25 de maio de 2023

BRASIL. STF. **AI 452312 / RS - RIO GRANDE DO SUL**. AGRAVO DE INSTRUMENTO. Relator Min. Celso de Mello. DJ 23/06/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho55445/false>. Acesso em: 01 de maio de 2023.

BRASIL.STF . **RE 1.221.446 / RJ - RIO DE JANEIRO**. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator Min. Dias Toffoli. DJ 1.221.446. P. 30. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756636914>. Acesso em: 01 de maio de 2023.

BRASIL. TNU. LEGJUR. **Sumula n 53 da TNU**. Disponível em <<https://www.legjur.com/sumula/busca?tri=tnu&num=53>> acesso em: 17 dez. 2022.

BRASIL. TRF-4 - **AC: 50058761020174047111/RS**, Relator: VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Data de Julgamento: 04/09/2019, QUARTA TURMA.

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/754352464>. Acesso em: 10 de maio de 2022

BRASIL. TRU - TURMA REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Processo nº 01.0502803-16.2018.4.05.8204**. 38ª Sessão Ordinária de Julgamento. 14/03/2022. Disponível em: <https://jef.trf5.jus.br/informativosTRU/arquivos/Informativo-38-Sessao-TRU.pdf> acesso em: 10 de maio de 2022

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. — 3 ed. — Editora Guanabara, 1978, p. 57.

CASTRO. Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**, 14ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012, p. 57.

CFM. Conselho Federal de Medicina. **PROCESSO CONSULTA CFM nº 37/11 PARECER CFM nº 31/13**. Rel. Cons. José Albertino Souza. 29/11/2023 disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/pareceres/BR/2013/31>

COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**, 11 ed. Rio de Janeiro. Edições Trabalhistas, 2001. p. 67.

COSTA, José Guilherme Ferraz da. **Seguridade Social Internacional**. / José Guilherme Ferraz da Costa./ Curitiba: Juruá, 2017. P 267; 270; 272.

DEL VECCHIO, Giorgio. **A Justiça**. Trad. Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1960, p. 109.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria geral das obrigações**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 2, p. 136

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943- **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. — 36. ed. — Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]!/4/2/24/3:0\[%2C%20Re\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]!/4/2/24/3:0[%2C%20Re])

FAUSTO, Boris. **Historia do Brasil** // Boris Fausto. - 2 ed. São Paulo / Editora de Univerdade de São Paulo/ Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995. - (Didática, 1)

FRIEDE, Reis. **Que Não Se Culpe a Constituição de Weimar**. Revista de Direito. Viçosa. ISSN 2527-0389. V.11. N. 02.2019. P. 154.

G1, 2020. **Inss Vai Contratar 7 Mil Militares Da Reserva E Reduzir Fila De Processo, Diz Governo**. portal G1. 14/01/2020. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/14/inss-vai-convocar-7-mil-militares-da-reserva-para-reduzir-fila-diz-governo.ghtml> . Acesso em 10/05/2023.

HOUAISS, A. (2001). **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Objetiva.

JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 1948.

LADEIA, Renato - **Charles Chaplin No Tempo Do Taylorismo-Fordismo**. 2012. Disponível em: [https:// administradores.com.br/artigos/charles-chaplin-no-tempo-do-taylorismo-fordismo](https://administradores.com.br/artigos/charles-chaplin-no-tempo-do-taylorismo-fordismo) . Acesso em 01 de maio de 2023.

LAZZARI, João batista. CASTRO, Carlos Alberto Pereira de Castro. **Direito Previdenciário** / João Batista Lazzari, Carlos Alberto Pereira de Castro. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021. P. 181; P. 188.; P. 109.; p. 166.

LAZZARI, João Batista. CASTRO, Carlos Alberto Pereira. **Direito previdenciário** / João Batista Lazzari, Carlos Alberto Pereira de Castro. – 3. ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2023. P. 52.

LEITÃO, André Studart. **Direito Previdenciário** / André Studart Leitão, Augusto Grieco Sant’Anna Meirinho, Alexandre César Diniz Moraes Lima. – 6. ed. – São Paulo : SaraivaJur, 2022. P.58

MACEDO, Alan da Costa. **Benefícios Previdenciários Por Incapacidade E Perícias Médicas: Teoria E Prática**. 2a. ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 22-218.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais** / George Marmelstein – 8. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, C. A. **Previdência social no Brasil: história, estrutura e desafios**. São Paulo: Atlas, 2019.

MARX, Karl, **Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**, 1852

MENON, Mauricio. “**Os Homens São Máquinas**”: **Imagens Distópicas Da Modernidade**. Universidade Estadual de Maringá - UEM. Maringá - PR. 9, 10 e 11 de junho de 2010 - ANAIS - ISSN 2188-7350.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. – 39. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023. P. 416.

MPF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - IC n. **1.16.000.000126/2017-15**. P. 24-25. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/inicial-acp-serv-inss.pdf> acesso em: 10 de maio de 2023

MPF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - IC no **1.16.000.002945/2015-35**. 27/05/2016. 2016 P. 06; p. 18; p. 18;. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/inicial-acp-serv-inss.pdf> . acesso em: 10 de maio de 2023.

MPF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - IC nº **1.16.000.000126/2017-15**. P. 26. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/inicial-acp-serv-inss.pdf>. acesso em: 10 de maio de 2023

MPF. INQUÉRITO CIVIL - MINISTÉRIO PÚBLICO. IC nº **1.30.001.005434/2016-77**. 08/05/2019.

NASCIMENTO, Carlos Eduardo Bistão. **A ação civil pública no Direito Previdenciário** / Carlos Eduardo Bistão Nascimento ; Orientador: Sérgio Pinto

Martins - São Paulo, 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, 2015. P. 39.

NETTO, J. P. **Pequena História Da Ditadura Militar Brasileira.** (1964-1985). São Paulo: Cortez, 2014. P. 74.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituição Federal de 1824** / Octaciano Nogueira. - 3. Ed. - Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. P - (Coleção Constituições brasileiras ; v.1)

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional** / Rodrigo Padilha. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. P. 260.

RIBEIRO, diulas. PAES, José. SANTOS, Júlio. **Robert Alexy E A (Tentativa) De Ordenar O Discurso Jurídico Na Pós Modernidade: Um Autor Entre Crentes E Críticos**” REPATS, Brasília, V.3, n2, p. 523, jul-dez, 2016.

ROCHA Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. P. 84

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. P.31.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à Previdência Social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 45.

ROCHA, Rosely. **Bolsonaro privilegia militares ao convocar reservistas para trabalhar no INSS.** CUT - Central Única dos Trabalhadores | notícias. 15 de janeiro de 2020. disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/bolsonaro-privilegia-militares-ao-convocar-reservistas-para-trabalhar-no-inss-b9f8>. Acesso em 10 de maio de 2020

SADEK, Maria. **Acesso À Justiça: Um Direito E Seus Obstáculos.** REVISTA USP • SÃO PAULO • N. 101 • P. 55-66 • MARÇO/ABRIL/MAIO 20 P. 59

SANTOS. Fernando. **A Efetividade Dos Direitos Fundamentais Sociais E O Controle Das Políticas Públicas A Luz Da Teoria Dos Princípios.** Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 44 n. 175 jul./set. 2007. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril_v44_n175_p219.pdf. Acesso em 01 maio de 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 60).

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. **História da África e dos africanos na formação do mundo contemporâneo.** São Paulo: Editora Ática, 2007, p. 168

SILVEIRA, Mariana Garcia da. **(Des)necessidade da perícia médica no momento da concessão dos benefícios previdenciários por incapacidade laboral**. 2018. 38f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018. P.18.

SOUZA VICHI, Bruno de. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, N. 3, jan./jun. – 2004. A REPÚBLICA DE WEIMAR E A CONSTITUIÇÃO: LIÇÕES DE LIMITAÇÕES. P 549.

TAYLOR, Frederick Winslow, 1856 - 1915. **Princípios Da Administração Científica** / Frederick Winslow Taylor ; tradução de Arlindo Vieira Ramos. -- 8 ed. -- São Paulo : Atlas, 1990. P. 84; p. 86; p. 89

TCU. **Processo nº 000.690/2020-1. Acórdão 515/2023** - Plenário. Relator: Bruno Dantas. Data da sessão: 22/03.2023. Ata 11/2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A515%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 . acesso em: 10 de maio de 2023

TRF-3. Tribunal Regional Federal da 3º região - **ApCiv: 51915582920204039999 SP**, Relator: Desembargador Federal SERGIO DO NASCIMENTO, Data de Julgamento: 08/06/2021, 10ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 11/06/2021

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Direito Previdenciário** / João Ernesto Aragonés Vianna. - 8. ed. - São Paulo: Atlas, 2022. P. 428. disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597024029/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover\]!/4/2](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597024029/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover]!/4/2)

WESTIN, Ricardo. Agencia Senado. **Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos**. Edição 57. Publicado em 3/6/2019. disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos>. Acesso em: 25 de maio de 2023.