

PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO MECANISMO DE CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: ENTRE O MÍNIMO EXISTENCIAL E A RESERVA DO POSSÍVEL

Elizabeth Duarte de França¹

RESUMO

Embora o Estado brasileiro tenha o compromisso com o desenvolvimento de uma sociedade justa e solidária, o presente artigo defende e sustenta que a Administração Pública adota uma agenda de Estado que viola o seu propósito constitucional e, para tanto, utiliza o instituto da reserva do possível como mero subterfúgio a justificar sua omissão em relação à concretização de diversos direitos fundamentais de ordem social, dentre eles a política de Previdência Social.

ABSTRACT

Although the Brazilian State is committed to the development of a fair and supportive society, this article defends and maintains that the Public Administration adopts a state agenda that violates its constitutional purpose and, to this end, uses the possible reservation as a mere subterfuge to justify its omission in relation to the implementation of several fundamental social rights, including the Social Security policy.

PALAVRAS-CHAVE: direitos fundamentais; direitos sociais; previdência social; fortalecimento da democracia; mínimo existencial; reserva do possível.

KEYWORDS: fundamental rights; social rights; social security; strengthening of

¹ É pós-graduada em Direito Público: Constitucional, Administrativo e Tributário pela PUCRS. Graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá e em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Servidora Pública Federal do INSS há 14 anos, já foi coordenadora da área de Reabilitação Profissional, gerente executiva substituta e, atualmente encontra-se na chefia da área de demandas judiciais do INSS em Duque de Caxias. Também é advogada e, no ano passado, fundou o Eliza Duarte Advocacia e Consultoria Jurídica, um escritório full que tem a missão de prestar um serviço de excelência, com foco prestação de soluções ágeis e eficientes às necessidades e objetivos de seus clientes.

democracy; existential minimum; reserve as possible.

1. INTRODUÇÃO

Na esteira da garantia dos direitos fundamentais, o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade pela promoção do bem-estar coletivo. Logo, constitui a sua pedra de toque a adoção de uma agenda pública voltada ao desenvolvimento de políticas que promovam o bem-estar social, a redução das desigualdades e comprometida com o aprofundamento de mecanismos de valorização do ser humano, consagrada no preâmbulo da CRFB/1988.

Num contexto de fortalecimento da dignidade da pessoa humana, por meio da construção de uma sociedade justa e solidária, comprometida com a erradicação da pobreza e com a redução das desigualdades sociais e regionais, o Estado brasileiro avoca para si a responsabilidade do processo de consolidação e fortalecimento das políticas sociais centradas na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Assim é que a Seguridade Social enquanto política de Estado, chancelada pela Constituição Cidadã de 1988 (art. 194 a art. 204), ganhou lugar de proeminência enquanto política pública voltada à concretização da dignidade humana de todos os brasileiros, eis que assentada nos seguintes pilares:

- I. Direito de proteção à vida, por meio da consolidação da saúde pública e universal;
- II. Garantia de um mínimo existencial a todos os brasileiros, a partir da consolidação de uma política assistencial dirigida à parcela da população em situação de vulnerabilidade ou risco social;
- III. Consolidação de uma política de previdência social, contributiva, participativa e solidária, capaz de prover benefícios que resguardem a subsistência digna a todos os seus segurados e dependentes, nos momentos de doença ou outro contingente que o deixe incapaz para o trabalho, assim como uma provisão para a sua velhice, em caso de morte etc., desde que preenchidos os requisitos de carência e de qualidade de segurado ou de dependentes.

1.1 Breve Balanço sobre os Entraves do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS:

Embora a CRFB/1988 consagre a política de previdência social como um dos mecanismos essenciais à efetivação dos direitos sociais, assim como o arcabouço jurídico-legal previdenciário defina os benefícios voltados à proteção dos cidadãos e de suas famílias, o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social tem sido ineficiente para atender o volume de

requerimentos previdenciários e assistenciais, deixando milhares de brasileiros sem uma renda mínima para o seu sustento.

Desde o ano de 2013, os órgãos de controle externo e fiscalização², vêm exortando o Poder Público sobre a progressiva falta de infraestrutura, precarização na qualidade dos atendimentos e escassez da força de trabalho qualificada responsável pela análise dos requerimentos previdenciários, caracterizando em mora generalizada e risco de descontinuidade na prestação deste serviço público fundamental, a exemplo do Inquérito Civil nº 1.16.000.000126/2017-15.

Assim, a controvérsia jurídica exposta se concentra na relação entre a garantia do mínimo existencial enquanto perspectiva de concretização da dignidade humana, vértice do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, e a reserva do possível, instituto alemão adotado pelo direito público brasileiro com novas feições, a fim de revestir de legitimidade jurídica a omissão contumaz na implementação de uma agenda estatal efetiva na consolidação de direitos sociais fundamentais e, conseqüentemente, em relação aos direitos previdenciários, impondo-se alguns questionamentos:

- I. Até que medida é juridicamente legítimo à Administração Pública se valer do instituto da reserva do possível para se eximir de seus deveres precípuos de garantia do mínimo existencial?
- II. Quais interesses o Estado brasileiro tem atendido? quais interesses têm sido desprezados e por quê?
- III. Por que a notória desobediência constitucional relativa ao pacto social firmado em 1988 é tolerada por diversos setores da sociedade?
- IV. Qual cultura político-administrativa tem sido cultivada pelo Estado brasileiro?
- V. Trata-se de uma política de governo ou de uma política de Estado cujo valor do serviço público não é relevante quando se trata de garantias de direitos fundamentais dirigidos às camadas mais carentes da sociedade?

2. DESENVOLVIMENTO

A finalidade da Previdência Social enquanto política pública é assegurar aos sujeitos e suas famílias um recurso financeiro mínimo, capaz de prover as suas subsistências em

² Acórdão TCU nº 1795/2014, Relator Ministro Aroldo Cedraz, de 09 de julho de 2014. Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-na-lotacao-de-pessoal-do-inss.htm>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

momentos de vulnerabilidade social decorrente de doença ou acidente que o incapacite para o trabalho, maternidade, velhice, morte ou reclusão. Portanto, inegável a sua vinculação ao princípio fundamental da dignidade humana, justamente por se tratar de um direito que visa a garantir aos cidadãos um padrão mínimo de vida adequado.

Trata-se de política pública protetiva consagrada no art. 1º da Lei 8213/1991, legitimada pelos objetivos de uma República democrática fundada nos valores da solidariedade e da fraternidade, conforme se extrai da interpretação sistemática do art. 1º, Inc. II e Inc. III C/C art. 194, ambos da CRFB/1988 e que tem por mote essencial a constitucionalização dos direitos humanos³.

Com base na função finalística da estrutura jurídico-normativa vigente, é indubitável que a política de previdência social tem papel crucial no processo de consolidação de determinados direitos fundamentais, compreendidos como prerrogativas que assegurem o pleno desenvolvimento humano no sentido asseverado por BRASILEIRO, o qual abaixo se transcreve:

... os direitos fundamentais são prerrogativas fundamentais, presentes no ordenamento jurídico, que visam a garantir uma vida digna, livre e igual de todo ser humano, tendo, também, a função de controlar a atuação do Poder Público, provocando-o, no intuito de que promova e garanta a proteção dos direitos mais básicos de uma vida digna.⁴

Contudo, o Estado brasileiro, apesar de assumir o compromisso de efetivar tais objetivos fundamentais, tem adotado uma agenda político-administrativa imediatista que cria embargos ao planejamento e à implementação de políticas públicas de longo prazo, inclusive em relação à Previdência Social. Nesta perspectiva, o Professor Ingo Sarlet conclui o seguinte:

*... todos os direitos sociais são fundamentais, tenham sido eles expressam ou implicitamente positivados, estejam eles sediados no Título II da CF (dos direitos e garantias fundamentais) ou dispersos pelo restante do texto constitucional, ou se encontrem ainda (também expressa ou implicitamente) localizados nos tratados internacionais regularmente firmados e incorporados pelo Brasil.
... os direitos sociais – por serem fundamentais, comungam do regime pleno da dupla fundamentalidade formal e material dos direitos fundamentais.⁵*

³ Sobre a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, BRASILEIRO (2019, P. 19 e 20) cita COMPARATO (2001, P. 16) para esclarecer que os direitos fundamentais são, em realidade, a positivação dos direitos humanos numa perspectiva em que o Estado reconhece a igualdade entre todos os seres humanos tão somente pelo fato de sua natureza humanística universalizante, da qual decorre todos os demais direitos para a construção de uma sociedade justa e equilibrada.

⁴ BRASILEIRO, G.T. Dignidade e direitos humanos fundamentais. Londrina: Thoth editora, 2019, p. 27. E-book. 61p. ISBN 978-65-86300-11-6. Disponível em: <https://www.academia.edu/48869443/DIGNIDADE_E_DIREITOS_HUMANOS_FUNDAMENTAIS>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

⁵ SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (org.). Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2008. p. 17. Disponível em:

2.1 A Omissão do Poder Público em Relação à Previdência Social enquanto Direito Social-Fundamental:

Escorando-se no instituto da reserva do possível⁶, o Poder Público tem sido omissivo no que tange à realização de um planejamento financeiro-orçamentário eficiente quanto à garantia de serviços públicos essenciais que promovam desenvolvimento social e humano, o que evidencia a negligência do Estado em relação ao seu fundamento republicano e aos princípios da razoabilidade e da máxima eficácia dos direitos fundamentais.

Em relação ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), maior seguradora pública da América Latina e uma das maiores do mundo⁷, há décadas esta autarquia sofre com a falta de recursos que lhe permita prestar um serviço público eficiente e de qualidade. Este gigante, responsável pela garantia de renda mínima a milhares de famílias brasileiras, corre o risco de paralisar suas atividades, a exemplo do déficit de servidores que dificulta a prestação de serviços à população.

Importante frisar que o INSS é responsável pela operacionalização do reconhecimento de direito e manutenção dos benefícios de toda a clientela do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, compreendidos os empregados celetistas, contribuintes individuais, MEI – Microempreendedor Individual, FBR – Facultativo Baixa Renda, além dos benefícios assistenciais dirigidos aos idosos e às pessoas com deficiência nos termos estabelecidos pela LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social⁸.

Com o processo de transformação digital tardia e sem o adequado investimento em insumos tecnológicos capazes de aparelhar as unidades e dar condições mínimas aos servidores para desempenharem suas funções, a autarquia convive com a ocorrência de incidentes cibernéticos que abrem caminho para fraudes previdenciárias e colocam em risco a segurança

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5498700/mod_folder/content/0/9.P.5%20SARLET%3B%20FIGUEIREDO.%20Reserva%20do%20Possivel.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

⁶ Assim considerada numa dimensão tríplice, o professor Ingo Sarlet (2008, P.30) destaca que a reserva do possível envolve: “a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas... c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade.”

⁷ Fonte: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/inss-ha-30-anos-na-vida-dos-brasileiros>>. “O INSS caracteriza-se, portanto, como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários e assistenciais para a sociedade brasileira e pode ser visto como a maior seguradora da América Latina e uma das maiores do mundo.”

⁸ Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8742/1993, que faz parte da política nacional de assistência social.

dos dados pessoais dos segurados.

Tal situação ganhou relevos ainda mais dramáticos com a pandemia de COVID-19, uma vez que seus servidores passaram a trabalhar a partir de suas residências sem suporte adequado na viabilização de uma rede segura, ao mesmo tempo em que sua clientela se tornava um dos segmentos sociais mais atingidos pelos impactos funestos da ausência do Poder Público na implementação ágil e eficaz de ações estruturadas para conter o avanço da pandemia, alçando o Brasil à desagradável marca de um dos países com maiores índices de mortes por COVID-19 no mundo⁹.

Conclui-se que o INSS tem sido alvo de um modelo de gestão pública que o torna incapaz de imprimir eficiência no cumprimento de sua missão pública institucional. Assim, a pergunta que se coloca é: a precarização do INSS é deliberada ou fruto da incapacidade administrativa do Estado?

2.2 Impactos Perversos da Má Operacionalização dos Serviços Previdenciários

Além da realidade de profundo sucateamento da infraestrutura, a autarquia também ficou vários anos sem reposição da força de trabalho, o que resultou numa redução drástica de servidores ao longo dos anos e, relatório produzido pelo TCU no Acórdão n° 1795/2014, apontou, entre outros, os seguintes achados:

- I. Profunda disparidade entre o quantitativo de servidores e o nível de produção, com base na análise da relação entre demanda, produtividade e lotação;
- II. Indicadores e metas concentrados na avaliação da eficácia em detrimento da eficiência da utilização dos recursos humanos disponíveis;
- III. Identificação de 26% do efetivo da autarquia apto a se aposentar imediatamente, com previsão de aumento percentual para 46% até 2017;
- IV. Carência da força de trabalho responsável pela análise dos requerimentos, tendo em vista que 18% do total de 32.391 servidores foi responsável pela concessão de 80% do total de 1.480.694 benefícios entre junho/2012 e maio/2013.

A auditoria do TCU revelou, em 2013, que a realidade já representava um grande risco ao cumprimento dos “*objetivos do INSS, tanto pelo aspecto das limitações ao controle como pelo impacto que eventual afastamento desses servidores possa provocar nas unidades.*”¹⁰.

⁹ Fonte: <<https://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1292/excesso-de-mortes-durante-a-pandemia-de-covid-19-subnotificacao-e-desigualdades-regionais-no-brasil>>. Acesso em: [entre 2023 e 2023].

¹⁰ BRASIL. Acórdão TCU n° 1795/2014, Relator Ministro Aroldo Cedraz, de 09 de julho de 2014.

Importante salientar que esta crise institucional ameaça a garantia de direitos sociais duramente conquistados, os quais, *de per si*, são expressão e consolidação do Estado Democrático de Direitos.

Notícias jornalísticas de fevereiro/2023 denunciavam que em janeiro de 2023 havia cerca de 1,8 milhão de pessoas na fila de espera para análise de seus requerimentos, quantitativo que representa tendência de alta, já que fila de espera do INSS no ano de 2022 chegava a 1,087 milhão de segurados¹¹.

Enquanto política de Estado, a Previdência Social parece ter se tornado refém de uma agenda política de cunho eminentemente econômico à vista do tratamento marginal que vem sofrendo na última década, levando o INSS a um estado de mora contumaz quanto ao tempo médio de análise dos requerimentos formulados pelos cidadãos, o que se refletiu na instauração de diversos inquéritos civis pelo MPF, com destaque para os IC n° 1.30.001.005434/2016-77 e 1.16.000.000126/2017-15 que deram azo ao ajuizamento de diversas ações civis públicas, em especial a ACP n° 5029390-91.2019.4.02.5101, a fim de garantir a continuidade do serviço.¹²

Tamanha é a ameaça à garantia de acesso ao direito social Previdência Social, essencial à proteção da dignidade humana de milhares de brasileiros, que somente na seção judiciária do Rio de Janeiro foram ajuizadas outras 04 (quatro) ações civis públicas¹³, além de outras Brasil afora, a exemplo da ACP n° 1021150-73.2019.4.01.3400 ajuizada pelo Ministério Público Federal de São Paulo. Todas com a finalidade de garantir o direito de acesso à Previdência Social e, conseqüentemente, defender o direito fundamental à subsistência de milhares de brasileiros que dependem dos benefícios previdenciários e de assistência social.

Instruídas com vasto conteúdo probatório, capaz de demonstrar a injustificada inércia da Administração Pública na busca de soluções efetivas para aparelhar a autarquia, vale destacar os seguintes documentos:

I. Recomendação PR/RJ/APLO n° 1/2018;

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-na-lotacao-de-pessoal-do-inss.htm>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

¹¹ Fontes: <<https://fdr.com.br/2023/02/24/fila-do-inss-tem-18-milhao-de-pessoas-em-espera-veja-como-otimizar-a-aprovacao-do-seu-beneficio/>>; <<https://diariodocomercio.com.br/economia/fila-da-previdencia-tem-18-milhao-de-segurados-a-espera-de-atendimento/#gref>>

¹² Trata-se de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal em face do INSS e do Poder Executivo Federal, a fim de compeli-los a adotar medidas imediatas e eficazes para reaparelhar a autarquia, de modo que esta volte a ter capacidade operacional adequada nos atendimentos e no tempo de resposta à sociedade.

¹³ ACP n° 50143278920204025101; 5025934-65.2021.4.02.5101; 5082693-15.2022.4.02.5101; 5093270-52.2022.4.02.5101

- II. Manifesto dos magistrados federais da seção judiciária do Rio de Janeiro (ofício nº JFRJ-OFI-2019/00612);
- III. Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União nº 016.601/2013-0.
- IV. Além dos pareceres e outros materiais fáticos produzidos no bojo dos inquéritos civis instaurados pelo MPF e que precederam a judicialização das ACP.

2.3 Reserva do Possível como Subterfúgio:

Resta evidente, portanto, o rompimento do Poder Público com seu dever constitucional de implementação de políticas capazes de promover a redução das desigualdades sociais, assim como a construção de uma sociedade justa, livre e solidária (art. 3º, Inc. I e II da CRFB/1988).

Apesar de a realidade de extrema vulnerabilidade da camada da população mais empobrecida, o Poder Público faz uso indiscriminado do instituto da reserva do possível para justificar sua omissão em setores essenciais ao cumprimento da função social do Estado, mesmo que a manipulação de sua atividade financeira e político-administrativa configure ilícito administrativo, já que inviabiliza o estabelecimento de condições materiais mínimas de existência a todos os cidadãos e contraria os preceitos democráticos constitucionais eivados de “*essencial fundamentalidade*”, conforme aponta o Ministro Celso de Mello¹⁴:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

A adoção de medidas paliativas incapazes de superar a crise instaurada, a exemplo da contratação de militares da reserva e a despesa de 30 (trinta) milhões de reais para contratar apenas 950 servidores¹⁵, seriam demonstrações claras de que o Poder Público subverteu a finalidade pública do INSS e, conseqüentemente, da política de previdência social?

¹⁴ RE nº 1171152 (leading case), julgado em 03/10/2019. Tema nº 1066. Ministro Relator Alexandre de Moraes. Fonte: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral10782/false>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

¹⁵ Vide IC nº 1.30.001.005434/2016-77, volume 1, Procuradoria da República – Rio de Janeiro; data da autuação: 12/12/2016.

Desde 2013 os órgãos de controle externo (TCU e CGU¹⁶) vinham apresentando diversos estudos que demonstram a necessidade premente de realização de concurso público. Contudo, o INSS somente tomou providências para elaboração do certame após homologação de acordo judicial firmado no ano de 2021, no bojo do RE nº 1.171.152/S, de Repercussão Geral. Perceba que se trata de um período de 08 (oito) anos após os Poderes Executivo e Legislativo serem cientificados do risco de o INSS paralisar a prestação de seus serviços à sociedade.

Diante deste quadro, a judicialização de acesso aos serviços e benefícios oferecidos pelo INSS tornou-se regra. Além das tutelas coletivas supracitadas, dados extraídos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ revelam que a busca pela tutela individual tem aumentado sobremaneira, caracterizando o instituto como o maior réu do país com mais de 2.555.000 processos judiciais, em 2022, o que representou um aumento percentual de quase 62% em relação ao quantitativo de ações ajuizadas no ano anterior, que foi de 1.581.932¹⁷.

Perceba que o poder judiciário foi deslocado do seu papel contra majoritário de proteção dos direitos das minorias excluídas do espaço deliberativo-político, e passou a exercer a atividade de concretização das políticas sociais, função típica originária do poder executivo. Neste sentido, o professor Emerson Afonso exorta sobre a

*Necessidade do equilíbrio entre liberdade e justiça, reconhecendo ser impossível promover os bens e interesses sociais em toda sua extensão e a necessidade de garantir a sua efetividade ao menos em profundidade na sua dimensão mínima, o que pode permitir definir partilha na atuação entre jurisdição constitucional e as instâncias democráticas como o poder Executivo no que tange a concretização dos direitos sociais.*¹⁸

Assim é que o Supremo Tribunal Federal também se torna um ator legítimo para garantir a efetivação da força normativa constitucional no que concerne seus ditames fundamentais e, neste sentido o professor Marcos Félix Jobim afirma que “*o Supremo Tribunal Federal poderá atuar ativamente em atribuições que seriam de outros Poderes no plano concreto e é uma das questões que mais lhe dá sustentabilidade democrática.*”. Sustenta sua tese com base nos estudos de Rodolfo de Camargo Mancuso, pois MANCUSO *apud* JOBIM esclarece que o ativismo judicial encontra legitimidade em nosso ordenamento

¹⁶ TCU: Tribunal de Contas da União; CGU: Controladoria Geral da União.

¹⁷ Fontes de pesquisa: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>>; <<https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

¹⁸ COSTA MOURA, E. A. A função democrática das políticas públicas e o papel de reforço da cidadania do controle do poder judiciário: um critério de jusfundamentalidade para implementação judicial dos direitos sociais. História debates e tendências, Passo Fundo, v. 22, n. 2, p.20-39, 2022. Disponível em: <<https://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/13516>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

jurídico justamente porque concede “à sociedade a busca de políticas públicas e demais atos e condutas, de ação ou omissão de outros Poderes”, as quais, de outra sorte, não conseguiriam acessar, e complementa: “não se pode confundir a consequência, que seria a decisão judicial, como se fosse a causa.”¹⁹.

Trata-se, pois, de uma espécie de cegueira ou inércia proposital do Poder Público quanto à necessária prestação de uma previdência social que atenda adequadamente os segurados do regime geral, face ser um direito social de envergadura fundamental-humana, consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seus art. 21.2; art. 22 e art. 25, e firmados pela CRFB/1988, art. 1º, Inc. III C/C art. 6º; art. 3º, Inc. I e III C/C art. 194 e art. 201?

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível afirmar que a realização de investimentos consistentes nas áreas de infraestrutura, tecnologia, segurança cibernética e realização de concurso público com frequência são alternativas mais eficientes do uso do dinheiro público, tendo em vista em vista o custo que a autarquia vem assumindo com:

- I. Vultosas indenizações decorrentes do alto número ações previdenciárias suportadas tão somente porque a autarquia tem sido desidiosa, morosa e negligente quanto aos seus deveres;
- II. Recursos públicos gastos em ações paliativas e superficiais, que não resultam em entregas substanciais em favor da sociedade;
- III. Implementação de ações emergenciais de caráter superficial, limitadas a apresentar resultados apenas no plano imediato, impondo-se o seguinte questionamento: tais ações são suficientes para resolver o problema de fundo da crise do INSS?
- IV. Prejuízos decorrentes dos elevados índices de fraudes previdenciárias.

Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento em parceria com a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, publicado no ano de 2017, traz um vasto material sobre a cultura político-administrativa necessária para se construir um serviço público que seja respeitado e valorizado pelos cidadãos²⁰. Apresenta dados, estratégias e aponta para a

¹⁹ JOBIM, M. F. Medidas estruturantes na jurisdição constitucional da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal federal. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2021, p. 157.

²⁰ FARIAS, P. *et al.* Governos que Servem. Inovações que estão melhorando a prestação de serviços aos cidadãos. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2885/16/BID%20-%20Governos%20Que%20Servem%20->

urgente superação de uma cultura fisiológica, contaminada por práticas clientelistas, para uma cultura político-administrativa comprometida, de fato, com a implementação de uma agenda política voltada ao desenvolvimento social e humano, e consequente consolidação dos valores democráticos de igualdade material, solidariedade e justiça social.

Sob esta ótica, os órgãos de controle externo vêm cobrando do Poder Público a adoção de medidas urgentes para superar a crise do INSS²¹. No entanto, mesmo após dez anos das recomendações apresentadas pelo TCU, no bojo do Termo Circunstanciado n° 016.601/2013-0, por meio do Acórdão Administrativo n° 1795/2014, além dos inquéritos civis promovidos pelo Ministério Público Federal, os quais também derivaram em recomendações e termos de ajustes de conduta, a despeito do IC n° 1.16.000.000126/2017-15²², é evidente um cenário de mudanças pouco efetivas, culminando com o Tema n° 1066 (RE n° 1.171.152/SC), do qual decorreu a homologação de um acordo judicial que, entre outras medidas, determinou a realização de concurso público para recompor o seu efetivo²³. Neste, foi o homologado por sentença o seguinte acordo:

Perceba que o inteiro teor do acórdão foi publicado em 17 de fevereiro de 2021, na ata n° 23/2021, DJE n° 28, mas o edital para (re)composição da força de trabalho do INSS foi publicado apenas no ano de 2022²⁴ e previu apenas 1000 vagas para preenchimento imediato em que pese, em 2021, o déficit ser de 23.000 servidores²⁵.

Os dados acima demonstram de forma cristalina que a missão constitucional e institucional do INSS continuará ameaçada enquanto não houver investimento mínimo, voltado a:

- I. Contratação de servidores que recomponham a força de trabalho;
- II. Modernização de todo o processo de análise, instrução e conclusão dos processos administrativos, por meio da implementação de sistemas seguros, ágeis e confiáveis;
- III. Implantação de um sistema de rede robusto, que não esteja suscetível a instabilidades

[%20inovacoes%20que%20estao%20melhorando%20a%20prestacao%20de%20servicos%20aos%20ci dados.pdf](#)>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

²¹ MPS: Ministério da Previdência Social.

²² Recomendação n° 19/2019.

²³ RE n° 1171152 RG/SC – Santa Catarina. Repercussão Geral – admissibilidade (tema n° 1066). Ministro Relator Alexandre de Moraes. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 03/10/2019. Publicação: 10/10/2019.

²⁴ Edital de abertura, n° 1 – INSS, de 12 de setembro de 2022.

²⁵ Com déficit de 23 mil servidores, INSS vai realocar 480 pessoas para acelerar concessões. Fonte: IEPREV, 19 de julho de 2021. Seção: últimas notícias. Disponível em: https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/4/8416/ncom_deficit_de_23_mil_servidores_inss_vai_realocar_480_pessoas_para_acelerar_concessoes. Acesso em: [2023].

recorrentes;

- IV. Aquisição de insumos tecnológicos adequados e capazes de suportar/executar os sistemas institucionais sem o risco de paralisação ou travamento;
- V. Modernização das unidades de atendimento, concedendo à sociedade e aos servidores um ambiente saudável, ergonômico e seguro;

A crise do INSS é um problema grave que afeta milhões de brasileiros. A inércia do Poder Público tem sido um dos principais fatores que contribuem para a sua manutenção, Investimentos profundos e consistentes nas áreas de infraestrutura, tecnologia da informação, segurança cibernética e na realização de concurso público de forma sistemática são fundamentais para superá-la e garantir a prestação de serviços de qualidade aos segurados. No entanto, é preciso também que haja uma mudança substancial na forma como o Poder Público vem atuando, com a criação de mecanismos eficientes e efetivos de participação ampliada da sociedade.

Urge, portanto, implementar mecanismos de mudança substancial da forma como se apresentam os espaços de poder e de representatividade democrática, bem como construir um sistema de equilíbrio de forças sociais que consigam desenvolver um modelo de governabilidade pautado na equidade e na justiça social, onde o instituto da reserva do possível não seja mais escora à paralisia estatal para a concretização dos direitos sociais, especificamente quanto à previdência social.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, L. Fila do INSS tem 1,8 milhão de pessoas em espera; veja como otimizar a aprovação do seu benefício. FDR, 24 fev. 2023. Disponível em: <<https://fdr.com.br/2023/02/24/fila-do-inss-tem-18-milhao-de-pessoas-em-espera-veja-como-otimizar-a-aprovacao-do-seu-beneficio/>>. Acesso em: [2023].

BRASIL. Lei nº 8742/1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

BRASIL. Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação CGU. Exercício 2021. Unidade auditada: Instituto Nacional do Seguro Social, Área de

Reconhecimento de Direitos. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria/Relatorio_Final_11ago2022Comprimido.pdf. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Plataforma GOV.BR. Institucional. Breve Histórico Publicado em 10 de mai. de 2017. <<https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/institucional>>. Acesso em: [entre 2023 e 2023].

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Plataforma GOV.BR. Acesso à informação. Institucional. Brasília, 10 jun. 2017. Atualizado em 28 abr. 2023. Disponível em: INSS. <<https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/institucional>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Plataforma GOV.BR. Notícias. Últimas notícias. INSS: há 30 anos da vida dos brasileiros. Brasília, 26 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/inss-ha-30-anos-na-vida-dos-brasileiros>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 1171152 RG/SC – Santa Catarina. Repercussão Geral – admissibilidade (tema nº 1066). Ministro Relator Alexandre de Moraes. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 03/10/2019. Publicação: 10/10/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1795/2014, Relator Ministro Aroldo Cedraz, de 09 de julho de 2014. Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-na-lotacao-de-pessoal-do-inss.htm>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho – 8ª REGIÃO. Lei Eloy Chaves completa 100 anos. Neste 24 de janeiro, a lei que criou a Previdência Social no Brasil completou 100 anos, 24 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://www.trt8.jus.br/noticias/2023/lei-eloy-chaves-completa-100-anos#:~:text=A%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da%20Previd%C3%A2ncia%20Social,nome%20ao%20projeto%20de%20lei>>. Acesso em: mar. de 2023.

BRASILEIRO, G.T. Dignidade e direitos humanos fundamentais. Londrina: Thoth editora, 2019. E-book. 61p. ISBN 978-65-86300-11-6. Disponível em: <[https://www.academia.edu/48869443/DIGNIDADE E DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS](https://www.academia.edu/48869443/DIGNIDADE_E_DIREITOS_HUMANOS_FUNDAMENTAIS)>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

CASAL JUNIOR, M. Fila da Previdência tem 1,8 milhão de segurados à espera de atendimento. Diário do Comércio, 24 fev. 2023. Disponível em: <<https://diariodocomercio.com.br/economia/fila-da-previdencia-tem-18-milhao-de-segurados-a-espera-de-atendimento/#gref>>. Acesso em: [2023].

COM DÉFICIT DE 23 MIL SERVIDORES, INSS VAI REALOCAR 480 PESSOAS PARA ACELERAR CONCESSÕES. **IEPREV**, 19 de jul. de 2021. Seção: últimas notícias. Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/4/8416/ncom_deficit_de_23_mil_servidores_inss_vai_realocar_480_pessoas_para_acelerar_concessoes>. Acesso em: [2023].

COSTA MOURA, E. A. Do controle jurídico ao controle social das políticas públicas: parâmetros à efetividade dos direitos sociais. Revista de direito constitucional e internacional. [S. I.], RDCI 77, p. 131-183, 2011. DOI 10.5335/hdtv.22n.n.13516. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/13516>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

COSTA MOURA, E. A. A função democrática das políticas públicas e o papel de reforço da cidadania do controle do poder judiciário: um critério de jusfundamentalidade para implementação judicial dos direitos sociais. História debates e tendências, Passo Fundo, v. 22, n. 2, p.20-39, 2022. Disponível em: <<https://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/13516>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

FARIAS, P. *et al.* Governos que Servem. Inovações que estão melhorando a prestação de serviços aos cidadãos. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2885/16/BID%20->

[%20Governos%20Que%20Servem%20-%20inovacoes%20que%20estao%20melhorando%20a%20prestacao%20de%20servicos%20aos%20cidadaos.pdf](#)>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

JOBIM, M. F. Medidas estruturantes na jurisdição constitucional da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal federal. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2021. 313 p.

LIMA DE OLIVEIRA, R. S.; GARCEZ CALIL, M. L. Reserva do possível, natureza jurídica e mínimo existencial: paradigmas para uma definição. [20-?], p. 3721-3744 [Brasília?], Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/11_369.pdf>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

ORELLANA, J. D. Y. *et al.* Excesso de mortes durante a pandemia de COVID-19: subnotificação e desigualdades regionais. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, V. 37, n. 1. ISSN 1678-4464, jan. 2021. Disponível em: <<https://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1292/excesso-de-mortes-durante-a-pandemia-de-covid-19-subnotificacao-e-desigualdades-regionais-no-brasil>> e <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00259120>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (org.). Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2008. p. 11-53. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5498700/mod_folder/content/0/9.P.5%20SARLET%3B%20FIGUEIREDO.%20Reserva%20do%20Possivel.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

SEM CONCURSO, INSS PODE PERDER 3.796 SERVIDORES EM 2022. **Folha Dirigida**, 12 de jan. de 2022, atualizado em 24 de abr. de 2023. Disponível em: <<https://folha.qconcursos.com/n/concurso-inss-2022-abono-de-permanencia>>.. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

SOUZA, I. F.; VIEIRA, R. S. (org.). Direitos Fundamentais e Estado. Políticas

Públicas e Práticas Democráticas. Tomo I. Criciúma: UNESCO, 2011.E-book. 492 p.
ISBN 978-85-88390-69-0. Disponível em:
<<http://www.bib.unesc.net/pergamum/biblioteca/index.php>>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].

SÃO PAULO (Estado). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de out. de 1988. Vade mecum RT. 20 ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022, p. 43-147.

SÃO PAULO (Estado). Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Vade mecum RT. 20 ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022, p. 14161435.

TRAMONTINA, R.; AZEVEDO BUSSINGUER, E. C.; LORENZETTO, B. (org.)
Direitos fundamentais e políticas públicas. [S. I.]: UNOESC, 2020. E-book. p. 9-24;
p. 49-67. ISBN 978—65-86158-41-0. ISBN on-line 978-65-86158-42-7. Disponível
em:
<https://www.academia.edu/47711563/Direitos_fundamentais_e_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas>. Acesso em: [entre 2022 e 2023].