
A ATUAÇÃO CIDADÃ DA AGU NA REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE ENVOLVENDO O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL: considerações acerca de instrumentos de ação da AGU capazes de promover o amplo reconhecimento de direitos sociais

Adler Anaximandro de Cruz e Alves
Procurador Federal

SUMÁRIO: Introdução: A AGU como Função Essencial à Justiça e como Órgão Indispensável ao Adequado Funcionamento das Instituições Juridicamente Assessoradas e Representadas; 2 Breves Apontamentos sobre Função da Previdência Social como Garantidora da Dignidade da Pessoa Humana de grande parte da População Brasileira; 3 Considerações acerca da Alta Litigiosidade da Previdência Social; 4 Necessidade de Identificação das Grandes Causas da Elevada Litigiosidade envolvendo o INSS; 5 Definição dos Pontos nos quais a Intervenção da AGU poderia Implicar em Significativa Redução de Demandas e Consequente Reconhecimento de Direitos; 6 Ataque às Causas Intrínsecas da Excessiva Litigiosidade Previdenciária: assistência jurídica preventiva monitorada; 7 Uma Alternativa ao Judiciário: AGU como árbitro entre a previdência social e a sociedade civil organizada; 8 Impacto Financeiro dos Projetos Apresentados e Discussão acerca de Eventual Relação de Custo e Benefício; 9 Conclusões; Referências.

INTRODUÇÃO: A AGU COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E COMO ÓRGÃO INDISPENSÁVEL AO ADEQUADO FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES JURIDICAMENTE ASSESSORADAS E REPRESENTADAS

Nos termos do art. 131 da Constituição Federal de 1988, a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgãos vinculados, representa, judicial e extrajudicialmente, a União, suas autarquias e fundações, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispõe sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Em seu mister de representar judicial e extrajudicial a União, a AGU promove a defesa judicial dos interesses dos três Poderes constituídos da República (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), além de servir também à defesa dos demais órgãos públicos que exercem função essencial à justiça.

A representação judicial é exercida sempre que a União figure como autora, ré ou, ainda, terceira interessada em qualquer ação judicial ou em qualquer esfera administrativo.

Enquanto a atividade de representação judicial e extrajudicial e feito em defesa dos interesses de todos os Poderes da República, a atuação consultiva da Advocacia-Geral da União, realizada por intermédio da orientação e assessoramento jurídico, é voltada exclusivamente ao Poder Executivo Federal e a seus dirigentes, com vistas a oferecer conformidade e segurança jurídica aos atos administrativos que precisam ser praticados, notadamente quanto à materialização das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos administrativos e, ainda, na proposição e análise de atos normativos de todas as ordens.

Além dessas grandes áreas de atuação, desenvolvem-se no âmbito da AGU as atividades de conciliação e arbitramento, cujo objetivo principal é o de resolver administrativamente os litígios entre os Poderes e órgãos federais, evitando, assim, a judicialização de conflitos entre entes da administração pública.

Como corolário lógico de suas atribuições, em especial a de representar todos os Poderes constituídos da República, a AGU não é subordinada a nenhum dos Poderes que representa. Prova disso, é a própria arquitetura constitucional, que não albergou a AGU dentro dos Capítulos I (Do Poder Legislativo), II (Do Poder Executivo) e III (Do Poder Judiciário), mas em capítulo à parte (Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça), à semelhança com o que ocorre com o Ministério Público.

O fato da AGU ser um órgão independente, que serve aos legítimos interesses dos três Poderes da República, realça a posição da Instituição como um dos principais elos de interação entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa posição, além de colocar a AGU, frequentemente, como um preciso instrumento de freio e contrapeso entre os Poderes, algo extremamente útil em um Estado Democrático de Direito, faz com que a atuação da Instituição, sempre técnica e despolitizada, harmonize a relação entre as três funções estatais.

A missão constitucional outorgada pelo constituinte à AGU permite que a Instituição, também, seja ator preponderante na construção e execução das políticas de Estado, em especial aquelas que possuem vinculação com o Poder Judiciário. A AGU é instituição indispensável tanto na defesa direta das políticas públicas em processos judiciais, quanto na construção de um sistema judicial federal eficiente e eficaz, que, por óbvio, é uma política de Estado¹.

Dentro da esfera de atuação ligada à construção de um sistema judicial verdadeiramente efetivo, ganha notoriedade a atuação da AGU em três ações expressamente preconizadas pelo II Pacto Republicano por um Sistema de Justiça mais acessivo, ágil e efetivo, a saber:

- incrementar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais;
- fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização;
- ampliar a edição de súmulas administrativas e a constituição de Câmaras de Conciliação.

Nota-se que as referidas medidas, todas relacionadas à redução de demandas judiciais podem e devem ser trabalhadas de forma destacada pela AGU, fazendo com que a instituição aja não só melhorando o sistema judicial brasileiro, mas garantido à sociedade a certeza de que seus direitos serão efetivamente reconhecidos.

A importância da AGU como órgão indispensável à concretização de direitos dos cidadãos, por intermédio de uma clara e competente

1 A assinatura pelos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de dois Pactos Republicanos em favor de um sistema judicial mais efetivo demonstra a feição de política pública das medidas tendentes à melhoria da Administração Judiciária.

política de redução de demandas, em especial no que se refere aos processos de matéria previdenciária, é o argumento principal do presente trabalho e será melhor explanado nos capítulos seguintes.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA FUNÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO GARANTIDORA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA DE GRANDE PARTE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Em uma aproximação preliminar acerca das causas da elevada litigiosidade relativa ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, uma questão prefacial surge e merece destaque: a autarquia previdenciária, enquanto agente operador da Previdência Social brasileira ostenta a posição de uma das maiores, ou se não a maior, entidade pública brasileira.

Os números falam por si.

Segundo dados do Ministério da Previdência Social (vide tabela abaixo)², ao Regime Geral de Previdência Social são filiados mais de 36 (trinta e seis) milhões de segurados/contribuintes.

TABELA 01
Nº DE SEGURADOS

QUANTIDADE DE CONTRIBUINTES PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL⁽⁷⁾ – 2007	
TOTAL	36.421.009
Empregados	29.050.535
Contribuinte Individual	5.410.787
Trabalhador Doméstico	1.449.423
Facultativo	506.287
Segurado Especial	3.849
Ignorado	128

FONTE: DATAPREV, CNIS.

Esse expressivo número de segurados/contribuintes (a designação depende da ótica pela qual se analisa o seguro social) informa que cerca de 1/6 (um sexto) de toda a população brasileira possui vínculo direto com a Previdência Social.

Quando se detalha mais o dado em questão, dois aspectos ainda mais expressivos são verificados. É o que aponta o Informativo

² Obtidos em: sítio eletrônico: <http://www.inss.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_05.asp>

de Previdência Social de outubro de 2008³, calcado em números da pesquisa PNAD/IBGE/2007:

- (i) *80,6% dos idosos, aqui definidos como aqueles com idade igual ou superior a 60 anos, dependem da proteção social oferecida pela Previdência Social.* Os idosos socialmente protegidos – que recebem aposentadoria, pensão ou assistência social – totalizam 16,1 milhões de pessoas, sendo 7,6 milhões homens e 8,5 milhões mulheres. A proteção social entre os homens chega a 85,6%, resultado superior ao observado entre as mulheres (76,6%).
- (ii) Assumindo para fins de definição de pobreza absoluta a percepção de rendimento domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo, estimou-se no ano de 2007 em 56,9 milhões a quantidade de pessoas nesta condição – considerando rendas de todas as fontes. Caso fossem desconsideradas as rendas advindas do recebimento de benefícios previdenciários, a quantidade de pessoas absolutamente pobres seria de 79,1 milhões, o que *significa dizer que o pagamento de benefícios pela Previdência Social retira da condição de pobreza cerca de 22,2 milhões de indivíduos.*

Pelos dados acima expostos, conclui-se que a idéia de defesa e promoção de cidadania implica, necessariamente, em se valorizar a importância de uma Instituição que retira da linha de pobreza extrema duas dezenas de milhões de brasileiros e, ainda, garante meios de subsistência mínima a 4/5 (quatro quintos) da população idosa do país.

Com amparo nesses números, é inafastável o fato de a Previdência Social ser, para grande parte dos brasileiros, o instrumento de obtenção do mínimo existencial de sobrevivência, base imprescindível para se conferir a dignidade da pessoa humana a um nicho populacional não coberto pelas benesses de uma sociedade capitalista.

Entendendo a dignidade da pessoa humana

como a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo

3 Informativo de Previdência Social, v. 20, n. 10. out./2008. Versão Impressa.

de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa proteção tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável⁴.

Não é exagero colocar a Previdência Social como vetor primordial da concretização deste princípio fundamental do Estado brasileiro.

Somente com a proteção social fornecida pela Previdência Social, o mínimo existencial é garantido à expressiva parcela da população, permitindo-lhes os meios básicos para assegurar a dignidade humana desta referida massa populacional.

É a Previdência Social, portanto, sinônimo, ainda que incompleto, de dignidade e cidadania para a considerável parte da população brasileira.

3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ALTA LITIGIOSIDADE ENVOLVENDO A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Segundo dados recentes, fornecidos pela própria Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS⁵, órgão pertencente à Procuradoria-Geral Federal, e por conseguinte, integrante da Advocacia-Geral da União, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS figura como réu em cerca de 5 milhões de processos judiciais.

Esses processos tramitam, em sua grande maioria, nas 605 Varas Federais⁶ do país (sendo que em 241 funcionam Juizados Especiais Adjuntos), nas 138 Varas de Juizados Especiais Federais Autônomos e em todas as Varas da Justiça Estadual que possuem competência constitucional delegada para processar e julgar causas previdenciárias, bem como competência para processar, originariamente, as causas previdenciárias decorrentes de acidente do trabalho.

Para a realização da atividade de representar o INSS em juízo, a Advocacia-Geral da União aloca, segundo o Censo de Procuradores Federais, 1.285 (hum mil duzentos e oitenta e cinco) Advogados Públicos Federais, disseminados em 132 unidades locais em todo o país.

4 SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 60.

5 Os dados referentes ao número de ações do INSS são extraídos do SICAU e do PROCNET, em razão da impossibilidade de diversas unidades usarem unicamente o SICAU por problemas de rede (velocidade de acesso à internet). Apenas 60% dos processos do INSS estão no SICAU.

6 Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/QUADRODEVARAS_JEF_TR_REG.htm>.

Não obstante o atual número de Advogados Públicos Federais dedicados às causas previdenciárias, representando quase 15% (quinze por cento) de todos os membros da Advocacia-Geral da União, esse expressivo contingente, a depender de circunstâncias outras, poderá necessitar ser majorado em breve, principalmente em função da criação de mais 230 (duzentos e trinta) novas Varas Federais pela Lei 12.011, de 04 de agosto de 2009.

Isso porque a criação de uma vara federal, particularmente em se tratando de matéria previdenciária, não só absorve as demandas em curso na Justiça Estadual, que atua com competência delegada, como catalisa o surgimento de novas demandas até então reprimidas, em especial quando a vara criada é de Juizado Especial. Foi exatamente essa a situação vivenciada pela AGU quando da edição da Lei nº 10.772, de 21 de novembro de 2003, que criou 183 (cento e oitenta e três) Varas Federais e Juizados Especiais Federais.

Estimativas à parte, certo é que o grande volume de ações em face da Previdência Social é refletido, também, e de forma até mais concreta, no montante de pagamentos judiciais realizados pela Autarquia Previdenciária a cada ano. Somente em 2007, segundo dados do Conselho de Justiça Federal, encaminhados à AGU em razão de determinação contida nas últimas leis de diretrizes orçamentárias, foram pagos 5,04 bilhões em precatórios e Requisições de Pequeno Valor.

Esse volume de pagamento, decorrentes de ações judiciais, representa 86,27% (oitenta e seis por cento e vinte e sete décimos) de todo o volume de pagamentos judiciais feito pela União, conforme se verifica pelo quadro demonstrativo baixo.

TABELA 02
VOLUME DE PAGAMENTOS JUDICIAIS POR PRECATÓRIO E RPV E
PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO VOLUME TOTAL
PAGO POR TODA A UNIÃO

MINISTÉRIO	2005	2005	2006	2006	2007	2007
Presidência da República	10.457.311,00	0,22%	6.633.170,00	0,11%	6.633.170,00	0,11%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	14.581.116,00	0,30%	50.234.487,00	0,85%	3.822.361,00	0,07%
Ministério da Ciência e Tecnologia	7.297.684,00	0,15%	18.634.541,00	0,31%	8.600.415,00	0,15%
Ministério da Fazenda	35.334.793,00	0,74%	36.965.060,00	0,62%	48.830.622,00	0,84%
Ministério da Educação	137.665.466,00	2,87%	192.076.042,00	3,24%	263.793.144,00	4,51%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	4.102.853,00	0,09%	901.055,00	0,02%	1.337.242,00	0,02%
Ministério da Justiça	1.768.457,00	0,04%	11.617.529,00	0,20%	12.738.642,00	0,22%
Ministério de Minas e Energia	4.351.786,00	0,09%	2.672.809,00	0,05%	6.152.359,00	0,11%
Ministério das Relações Exteriores	0	0,00%	33.543,00	0,00%	0	0,00%
Ministério da Saúde	115.642.379,00	2,41%	172.931.204,00	2,91%	90.095.785,00	1,54%
Ministério do Trabalho e Emprego	13.590,00	0,00%	470.087,00	0,01%	84.757,00	0,00%
Ministério dos Transportes	8.672.949,00	0,18%	63.244.862,00	1,07%	4.548.468,00	0,08%
Ministério da Cultura	1.437.426,00	0,03%	9.455.371,00	0,16%	1.849.364,00	0,03%
Ministério do Meio Ambiente	33.038.493,00	0,69%	20.101.695,00	0,34%	30.315.937,00	0,52%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.737.213,00	0,06%	8.234.661,00	0,14%	10.111.131,00	0,17%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	72.526.276,00	1,51%	65.819.807,00	1,11%	167.133.282,00	2,86%
Ministério da Defesa	27.600,00	0,00%	438.709,00	0,01%	507.000,00	0,01%
Ministério da Integração Nacional	31.191.853,00	0,65%	15.238.769,00	0,26%	12.781.826,00	0,22%
Ministério do Turismo	351.084,00	0,01%	3.636.444,00	0,06%	2.685.324,00	0,05%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	17.200,00	0,00%	20.250,00	0,00%	23.250,00	0,00%
Ministério das Cidades	136.319.220,00	2,84%	107.862.547,00	1,82%	130.574.122,00	2,23%
TOTAL DEMAIS MINISTÉRIOS	617.534.749,00	12,86%	787.222.642,00	13,26%	802.618.201,00	13,73%
Ministério da Previdência Social	4.183.820.275,00	87,14%	5.148.751.129,00	86,74%	5.041.386.445,00	86,27%
DIFERENÇA	3.566.285.526,00	577,50%	4.361.528.487,00	554,04%	4.238.768.244,00	528,12%
TOTAL GERAL	4.801.355.024,00		5.935.973.771,00		5.844.004.646,00	

Desse total pago, ainda há que se acrescer os valores que, por determinação judicial, são pagos diretamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social ao segurado, por intermédio de um expediente administrativo interno da autarquia previdenciária denominado PAB – Pagamento Alternativo de Benefício e Complemento Positivo.

Por meio desse procedimento interno, a decisão judicial e seu respectivo efeito financeiro são suportados administrativamente pelo INSS, que credita diretamente na conta do beneficiário as parcelas obtidas judicialmente. Esse procedimento, apesar de afrontar o artigo 100 da Constituição Federal, é cada vez mais comum em todos os juízos, não obstante a diligente atuação dos Advogados Públicos Federais que vem, diuturnamente, insurgindo-se contra essa medida.

Estima-se que, somente no ano de 2007, o INSS, por intermédio do PAB – Pagamento Alternativo de Benefício e Complemento Positivo, pagou cerca de R\$ 85.729.148,12, (oitenta e cinco milhões, setecentos e vinte e nove mil, cento e quarenta e oito reais e doze centavos), segundo informações retiradas do SUIBE – SISTEMA UNIFICADO DE INFORMAÇÕES DE BENEFÍCIOS DO INSS.

A esse quadro verdadeiramente desfavorável, há que se adicionar todo o desgaste institucional do INSS e da própria AGU, seja perante o Poder Judiciário, que não se furta em apontar as eventuais falhas da administração previdenciária, seja perante a própria população, que, infelizmente, vem vislumbrando no Poder Judiciário uma forma relativamente mais célere e efetiva de obter o reconhecimento de seus direitos.⁷

Vale frisar que em resposta a essa situação a Advocacia-Geral da União não tem se omitido. Para tentar estancar o aumento do número de processos judiciais envolvendo causas previdenciárias, bem como acelerar a conclusão das ações já em curso, a AGU no anos de 2008 e 2009 editou nove Enunciados de Súmula apenas em matéria previdenciária, a saber:

Enunciado AGU Nº 44, de 14 setembro de 2009	Ementa: “É permitida a cumulação do benefício de auxílio-acidente com benefício de aposentadoria quando a consolidação das lesões decorrentes de acidentes de qualquer natureza, que resulte em seqüelas definitivas, nos termos do art. 86 da Lei nº 8.213/91, tiver ocorrido até 10 de novembro de 1997, inclusive, dia imediatamente anterior à entrada em vigor da Medida Provisória nº 1.596
---	---

7 Sobre o tema vide Enunciado 77 do FONAJEF – FÓRUM NACIONAL DOS JUIZADOS FEDERAIS exigindo prévio requerimento administrativo para ajuizamento de ação na Justiça Federal. Referida deliberação foi tomada após aumento vertiginoso do número de ações que sequer havia pedido prévio ao INSS.

Enunciado AGU Nº 32, de 09 junho de 2008	Ementa: Para fins de concessão dos benefícios dispostos nos artigos 39, inciso I e seu parágrafo único, e 143 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, serão considerados como início razoável de prova material documentos públicos e particulares dotados de fô pública, desde que não contenham rasuras ou retificações recentes, nos quais conste expressamente a qualificação do segurado, de seu cônjuge, enquanto casado, ou companheiro, enquanto durar a união estável, ou de seu ascendente, enquanto dependente deste, como rural, lavrador ou agricultor, salvo a existência de prova em contrário.
Enunciado AGU Nº 30, de 09 junho de 2008	Ementa: A incapacidade para prover a própria subsistência por meio do trabalho é suficiente para a caracterização da incapacidade para a vida independente, conforme estabelecido no art. 203, V, da Constituição Federal, e art. 20, II, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
Enunciado AGU Nº 29, de 09 junho de 2008	Ementa: Atendidas as demais condições legais, considera-se especial, no âmbito do RGPS, a atividade exercida com exposição a ruído superior a 80 decibéis até 05/03/97, superior a 90 decibéis desta data até 18/11/2003, e superior a 85 decibéis a partir de então.
Enunciado AGU Nº 28, de 09 junho de 2008	Ementa: O pagamento das parcelas atrasadas de benefício previdenciário deve ocorrer sempre com correção monetária, independentemente de ocorrência de mora e de quem lhe deu causa, vez que representa mera atualização da moeda
Enunciado AGU Nº 27, de 09 junho de 2008	Ementa: Para concessão de aposentadoria no RGPS, é permitido o cômputo do tempo de serviço rural exercido anteriormente à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, independente do recolhimento das contribuições sociais respectivas, exceto para efeito de carência
Enunciado AGU Nº 26, de 09 junho de 2008	Ementa: Para a concessão de benefício por incapacidade, não será considerada a perda da qualidade de segurado decorrente da própria moléstia incapacitante
Enunciado AGU Nº 25, de 09 junho de 2008	Ementa: Será concedido auxílio-doença ao segurado considerado temporariamente incapaz para o trabalho ou sua atividade habitual, de forma total ou parcial, atendidos os demais requisitos legais, entendendo-se por incapacidade parcial aquela que permita sua reabilitação para outras atividades laborais.
Enunciado AGU Nº 24, de 09 junho de 2008	Ementa: É permitida a contagem, como tempo de contribuição, do tempo exercido na condição de aluno-aprendiz referente ao período de aprendizado profissional realizado em escolas técnicas, desde que comprovada a remuneração, mesmo que indireta, à conta do orçamento público e o vínculo empregatício.

Ainda que não se possam precisar por ora os reais impactos das Súmulas editadas, certo é que ao lado dessa importante iniciativa, voltada apenas aos órgãos da AGU, deverão ser adotadas medidas outras que propiciem o não aparecimento de novas demandas, como

por exemplo, a introdução do teor das referidas Súmulas nas normas internas do INSS⁸.

Para fazer frente à precária situação pela qual passa o sistema previdenciário brasileiro, responsável direto por um vultoso volume de processos judiciais, aliado ao fato de que milhões de cidadãos, pela própria função constitucional da Seguridade Social, precisam se valer dessa instituição exatamente em momentos de infortúnio, como doença, acidente ou morte do segurado, é que se conclama neste trabalho a atenção da AGU para, de forma republicana e cidadã, colaborar com a melhoria do sistema previdenciário nacional.

Este trabalho buscará, portanto, delimitar as principais razões do atual e ainda crescente volume de ações judiciais envolvendo o INSS, bem como se ocupará em sugerir medidas pelas quais a AGU pode ser agente efetivo na reversão desta situação.

Metodologicamente, o presente trabalho atuará na investigação das causas reais da alta litigiosidade para propor em seguida, de forma direta e prática, as adequadas respostas a serem dadas pela AGU ao problema. Essa linha de raciocínio foi influenciada pela perspectiva cidadã que se pretende emprestar à AGU, uma vez que esse trabalho parte da premissa de que a promoção da cidadania pelo Estado, em todos os níveis, nunca deve ficar restrita à teoria e ao discurso, mas deve, ao contrário, buscar ser claramente palpável aos que do Estado necessitam.

4 NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DAS GRANDES CAUSAS DA ELEVADA LITIGIOSIDADE ENVOLVENDO O INSS

Partindo-se das premissas delineadas nos capítulos anteriores (existência de um número excessivo de ações judiciais contra a Previdência Social e a importância da Previdência Social para relevante parcela da população), torna-se necessário investigar por quais razões as finalidades da Previdência Social são, pode-se assim dizer, supostamente desviadas de foco pelo INSS e acabam por se transformar em uma mola motriz de uma gama imensa de ações judiciais.

A investigação das causas deve começar por aquelas mais amplas para, posteriormente, descer a questões menos abstratas, porém não menos importante.

Como ponto de partida, a questão da alta litigiosidade da Previdência Social deve primeiramente focar no panorama da cobertura

⁸ Ao contrário dos Pareceres Normativos da AGU aprovados pelo Presidente da República, as Súmulas da AGU não obrigam por si só a Administração Pública Federal

previdenciária em relação à população economicamente ativa, que, teoricamente, deveria estar abrangida, pelo menos em sua maioria, pelo sistema previdenciário.

Dados populacionais apurados pelo IBGE em 2007, divulgados também pelo Ministério da Previdência Social⁹, indicam o seguinte:

TABELA 03
POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA

DADOS POPULACIONAIS ^(*) - 2007	
DISCRIMINAÇÃO	TOTAL
População Residente	189.820.330
Urbana	158.452.558
Rural	31.367.772
População Economicamente Ativa	98.845.569
Ocupada	90.786.019
Desocupada	8.059.550
População Não Economicamente Ativa ^(*)	60.515.224
População Ocupada Segundo Posição no Trabalho Principal:	
Total	90.786.019
Empregados	52.083.338
Com carteira de trabalho assinada	30.189.072
Funcionários públicos estatutários e militares	6.197.681
Outros e sem declaração	15.696.585
Trabalhador Doméstico	6.731.705
Com carteira de trabalho assinada	1.833.388
Sem carteira de trabalho assinada e sem declaração	4.898.317
Conta Própria	19.212.785
Empregador	3.411.477
Trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso	4.035.910
Não remunerados	5.310.804
Contribuintes para instituto de previdência em qualquer trabalho	46.068.171

Pela leitura dos números ora apresentados, e promovendo um exercício de contraposição da quantidade de segurados da Previdência Social com a população economicamente ativa, constata-se que menos de um terço desta população em atividade econômica está resguardada pelo Regime Geral de Previdência Social.

9 Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>

Tratando-se especificamente do trabalhador rural, principalmente o de baixa renda, que vive de seu próprio trabalho, em regime de economia familiar, e é enquadrado legalmente como Segurado Especial, verifica-se que apenas 0,0017% desses cidadãos (resultado da divisão do nº de segurados especiais da tabela 01 inserta na página 05, pelo nº de trabalhadores em regime econômico de subsistência da tabela 03) estão, formalmente, inseridos no sistema previdenciário.

Essa discrepância entre a população economicamente ativa e a respectiva cobertura previdenciária surge como uma das mais relevantes causas da litigiosidade envolvendo o INSS.

Sem embargos, a disparidade entre o contexto econômico-populacional e a baixa inserção formal dessa mesma população no regime previdenciário, principalmente no meio rural, onde a opção constitucional foi quase que assistencial, afastando-se de certa forma de um regime de seguro social puro, faz surgir uma grande variedade de ações judiciais que buscam enquadrar nos permissivos legais previdenciários atuais diversas pessoas que, para os controles da Previdência, não estão regularmente inseridos no sistema previdenciário.

Infelizmente, uma solução final para esta causa da litigiosidade demandaria ações no macro-campo político e econômico, razão pela qual à Advocacia-Geral da União cabe, por pertinência, um papel importante, mas coadjuvante, como viabilizador de propostas que, atendendo ao princípio do equilíbrio financeiro que sustenta a Previdência, possam ser mais garantistas em relação ao cidadão, sem colocar em risco a segurança atuarial do sistema.

Um outro fator que pode ser apontado como causa da alta litigiosidade do INSS está ligado a uma velada cultura de indeferimento existente na Previdência Social que, ainda que não seja conscientemente implantada pelos seus dirigentes, pode ser demonstrada em alguns atos infraleais, de iniciativa do Ministério da Previdência Social e do próprio INSS, muitas vezes se apresentando juridicamente inadequados, como em diversas oportunidades ressaltado por Advogados Públicos Federais em exercício na Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência ou na Procuradoria junto ao INSS.

Um caso exemplar diz respeito à comprovação da condição de trabalhador rural pelos segurados. Enquanto judicialmente os Procuradores Federais acolhem provas materiais e testemunhais acerca da condição de trabalhador rural de determinado segurado, administrativamente este mesmo trabalhador, não tendo documentação formal contemporânea aos fatos, precisa apresentar à Autarquia uma declaração de um sindicato que ateste essa condição. Como a obtenção dessa declaração muitas vezes é cobrada do trabalhador rural, por vezes em valores que superam um salário

mínimo, ou em casos em que não existe uma entidade sindical apta a dar a referida declaração, o segurado precisa ir à Justiça.

A própria Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na última Reunião Técnica em Matéria de Benefício, ocorrida em setembro deste ano de 2009, aprovou as seguintes conclusões sobre o tema em referência:

Conclusão Nº 03 - A ausência de apresentação da declaração sindical não constitui óbice para o processamento de requerimento e para a concessão de benefício de segurado trabalhador rural.

Conclusão Nº 04 - O não-cumprimento de carta de exigência quanto à apresentação da declaração sindical não pode ser motivo para o indeferimento do benefício, nem causa impeditiva à continuidade da análise do processo administrativo previdenciário.

Não obstante as conclusões, amparadas por inúmeras manifestações da Procuradoria, o INSS ainda não mudou seu entendimento sobre a matéria, mantendo a exigência da declaração do sindicato na situação em comento.

Além da questão jurídica relativa ao teor dos atos infralegais do INSS, é corrente entre os servidores responsáveis pela análise dos requerimentos de benefícios o receio do ato administrativo de concessão de benefício ser questionado pela auditoria interna do INSS. Isto faz com que o servidor da autarquia, na análise do pedido de benefício, em caso de uma mínima dúvida, fática ou de direito, sumariamente indefira o pleito do segurado em prol do não comprometimento de sua conduta.

Esse proceder administrativo dos servidores do INSS foi reconhecido pelo então Ministro da Previdência Social Luiz Marinho, que em entrevista concedida à Agência Brasil¹⁰ no dia 12 de março de 2008 afirmou:

Determinei que nós precisamos passar um pente-fino em todas as nossas instruções normativas e portarias, porque o INSS indefere demais e de forma indevida.

[...]

10 Informação obtida no sítio eletrônico <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/03/12/materia.2008-03-12.1883613889/view>>.

Não teve uma gestão que se preocupasse com o cidadão e a cidadã, com a humanização do atendimento lá nas agências, com a profissionalização dos nossos servidores e servidoras. *Na dúvida, indefere e o Judiciário resolve, ou as juntas de recurso administrativo resolvem.* (sic)

Essa afirmação do Excelentíssimo Ministro da Previdência Social é corroborada por dados da Auditoria Interna do INSS obtidos no Anuário Estático da Previdência Social de 2008. Os dados em questão apontam que somente em relação à área de Benefícios, nos três anos compreendidos entre 2006 e 2008, foram levantados 26.866 “indícios de irregularidades”.¹¹

CAPÍTULO 43 - AUDITORIA												
43.1 - Quantidade de localidades auditadas e indícios de irregularidade constatados na área de Benefícios, por clientela, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2006/2008												
GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	QUANTIDADE DE LOCALIDADES AUDITADAS E INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE CONSTATADOS NA ÁREA DE BENEFÍCIOS											
	Localidades auditadas			Indícios de Irregularidade								
				Total			Clientela					
							Urbana			Rural		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
BRASIL....	54	100	100	1.732	19.068	6.066	1.647	15.315	5.098	85	3.753	968
FONTE: INSS, Auditoria Geral.												

Sendo o total de servidores do INSS contabilizados em 35.469 (trinta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e nove), conforme dado existente no Boletim Estatístico de Pessoal de 2008¹², e estimando que cerca de 20% (vinte por cento) dos servidores do INSS, no mínimo, estão em outras áreas administrativas da autarquia que não na análise e concessão de benefícios, verifica-se que a quantidade de procedimentos decorrentes de indícios de irregularidades chega a uma média de quase um processo administrativo por servidor a cada triênio.

Exemplificativamente, é como se na AGU todo Advogado Público Federal, atuante no contencioso e consultoria, tivesse nos últimos três anos envolvido em um processo administrativo tendente a apurar um indício de irregularidade referente à sua atuação.

11 <<http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=883>>.

12 Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_08/Bol152_dez2008.pdf>.

A situação, inegavelmente, gera uma natural pressão psicológica no servidor.

A esse quadro de temor dos servidores do INSS há de ser acrescido o insuficiente plano de capacitação da autarquia, que, muito em razão de limitações financeiras da instituição, não consegue manter uma política continuada de treinamento e atualização dos seus servidores. Isto pelo menos é o que se viu nos últimos anos.

Para ilustrar os problemas relacionados à capacitação, pode-se analisar o próprio relatório de gestão produzido pelo INSS referente à prestação de contas relativas ao ano de 2005, onde se lê:

As principais restrições que tiveram impacto na execução do programa se referem à escassez de recursos humanos e tecnológicos, à insuficiência de recursos orçamentários e ao contingenciamento orçamentário.

A quantidade de recursos humanos não foi suficiente nas equipes gerenciais e executoras do programa. Os trabalhos estão concentrados numa equipe gerencial reduzida que fica responsável pela coordenação de muitos processos. As equipes executoras não têm condições de absorver a demanda a elas dirigidas, pois não têm número de funcionários compatível com a necessidade de atendimento a ser realizada. A situação vem sendo atenuada com a informatização de alguns processos que, no entanto, não resolve o problema por completo, pois a análise dos direitos e o atendimento à população exigem servidores qualificados. Faltam política de capacitação em legislação previdenciária, procedimentos operacionais e sistemas corporativos e em microinformática para os servidores da área de execução das Unidades de Atendimento da Previdência Social.

A ações “Capacitação de Servidores para Reconhecimento de Direitos Previdenciários” e “Serviço de Reconhecimento de Direitos de Benefícios Previdenciários” tiveram a execução prejudicada devido à falta de limite para movimentação e empenho”.¹³

Os números relativos ao quadro de servidores capacitados, extraídos do sítio eletrônico do Ministério do Planejamento dão a real dimensão da deficiente capacitação oferecida pela Autarquia previdenciária¹⁴

13 Informação obtida no sítio eletrônico: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2006/06_PPA_Aval_cad10_MPS.pdf>.

14 Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>.

TABELA 04
Nº DE SERVIDORES DO INSS CAPACITADOS

Nº de servidores do INSS capacitados				
Ação Orçamentária	2005	2006	2007	2008
Capacitação de Servidores para Reconhecimento de Direitos Previdenciários (Ação 2635)	8.446	9.487	7.109	13.784

Esta situação, que mescla temor e falta de capacitação se reflete em números.

Consoante se verifica no quadro a seguir, o INSS indefere mensalmente cerca de 260 mil benefícios.

TABELA 05
Nº DE BENEFÍCIOS CESSADOS, SUSPENSOS E INDEFERIDOS

OUTRAS INFORMAÇÕES DE BENEFÍCIOS				
Junho/2009			Julho/2009	
Benefícios Cessados		Benefícios Suspensos	Requerimentos	
Quantidade	Valor (R\$ Mil)		Requeridos	Indeferidos
509.784	364.935	25.922	659.903	260.002
FONTE: DATAPREV, SUB, SÍNTESE e SU/BE.				

Com a criação dos Juizados Especiais Federais, a maioria dos benefícios indeferidos, seguramente, acaba por ensejar futura ação judicial. Estatísticas¹⁵ do Conselho de Justiça Federal apontam que somente no ano de 2008 foram distribuídas, nos JEF's, cujas causas previdenciárias são ampla maioria, 1.219.526 (um milhão, duzentos e dezenove mil, quinhentos e vinte e seis) processos, o que dá uma média mensal superior a 101 (cento e uma mil) novas ações.

Destas mais de 101 (cento e uma) mil ações ajuizadas a cada mês nos Juizados Especiais Federais, é possível vislumbrar que somente contra o INSS são propostas cerca de 60 mil ações a cada mês, número este que deve ser adicionado às causas interpostas nas Varas Federais comuns e na Justiça Estadual, em razão da competência delegada.

Apenas computadas as ações judiciais contra o INSS com registro no SICAU – Sistema Integrado de Controle de Ações da União, foram cadastradas em maio de 2009¹⁶, 132.686 (cento e trinta e dois mil,

¹⁵ Disponível em: <<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/JuizadosTABELA.htm>>.

¹⁶ Dados informados pela Gestão Nacional do SICAU da PGF

seiscentos e oitenta e seis) ações judiciais e, em junho, 147.062 (cento e quarenta e sete mil e sessenta e duas) novas ações.

Esse alto número de indeferimento é ainda inflado, como se observa pela Tabela 05 acima colacionada, pela grande quantidade de cessações e suspensões de benefícios, que, em menor grau, geram também novas demandas em desfavor do INSS.

Ademais, não se pode esquecer que o INSS opera a concessão e o pagamento dos benefícios assistenciais de prestação continuada, cujos custos são mantidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mas que é, sem dúvida, uma grande fonte de litigiosidade.

Trazendo à baila a questão do alto número de indeferimento de benefícios previdenciários outra dúvida passa a merecer esclarecimento: qual é a qualidade da decisão administrativa?

Para responder a essa indagação é preciso analisar cuidadosamente os dados do próprio INSS. A referida análise é essencial, pois permite avaliar se existe um padrão nacional de indeferimento ou, no mínimo, padrões regionais de indeferimento, que poderão dar precisas pistas acerca da qualidade das decisões proferidas pelos agentes administrativos do INSS.

Detectando-se eventual dissonância em áreas ou regiões com identidade econômica e social, que, por isso, possuem o mesmo perfil de segurado, é possível inferir se de fato está havendo algum problema na análise inicial dos requerimentos, que poderia apontar alguma falha na Autarquia Previdenciária.

Segue-se, portanto, os dados extraídos do SUIBE – Sistema Único de Informações de Benefício do INSS, no qual consta a relação entre benefícios requeridos e indeferidos por Gerência Administrativa no 1º semestre de 2007, último período em que foi possível obter a informação sistematizada.

BENEFÍCIOS REQUEIRIDOS X INDEFERIDOS ATÉ O DIA 25/06/2007			
GEX	Requeridos	Indeferidos	Indef/Req %
02001: Maceió	44.373	17.60	38,45
03001: Manaus	21.776	8.119	37,26
04001: Salvador	51.910	25.466	49,06
04021: Barreiras	12.823	6.839	53,33
04022: Feira de Santana	30.162	14.117	46,80
04023: Itabuna	21.377	9.492	44,40

BENEFÍCIOS REQUEIRIDOS X INDEFERIDOS ATÉ O DIA 25/06/2007			
GEX	Requeridos	Indeferidos	Indef/Req %
04024: Juazeiro	29292	13.873	47,36
04025: S A Jesus	15.398	6.200	40,26
04026: Vitória da Conquista	22.524	9.517	42,25
05001: Fortaleza	54.198	19.754	36,45
05021: Juazeiro do Norte	20.778	7.426	35,74
05002: Sobral	24.991	9.179	36,73
06001: Campo Grande	24.999	10.247	40,99
06021: Dourados	14.770	6.730	45,57
07001: Vitória	57.569	23.440	40,79
08001: Goiania	41.116	17.063	41,50
08021: Anápolis	26.761	12.196	45,57
09001: São Luís	56.295	18.921	33,61
09021: Imperatriz	18.945	9.684	51,12
10001: Cuiabá	40.565	16.126	39,75
11001: Belo Horizonte	57.185	29.742	52,01
11021: Barbacena	28.615	14.179	49,55
11022: Contagem	45.090	26.333	58,40
11023: Divinópolis	38.545	16.566	42,98
11024: Governador Valadares	44.696	26.029	58,24
11025: Juiz de Fora	40.819	20.632	50,55
11026: Montes Claros	21.305	8.904	41,79
11027: Outro Preto	18.634	9.850	52,86
11927: Poços de Caldas	19.154	8.233	42,98
11029: Uberaba	24.739	11.316	45,74
11030: Uberlândia	21.987	8.626	39,23
11031: Varginha	30.893	16.646	54,53
11032: Diamantina	8.620	3.712	43,06
11033: Teófilo Otoni	12.620	4.515	35,78
12001: Belém	59.344	25.249	42,55
13001: João Pessoa	28.366	14.220	50,13
13021: Campina Grande	29.293	14.039	47,93
14001: Curitiba	60.574	27.912	46,08
14021: Cascavel	35.172	14.402	40,95

BENEFÍCIOS REQUEIRIDOS X INDEFERIDOS ATÉ O DIA 25/06/2007			
GEX	Requeridos	Indeferidos	Indef/Req %
14022: Londrina	34.033	13.167	38,69
14023: Maringá	30.369	13.732	45,22
14024: Ponta Grossa	41.962	21.105	50,30
15001: Recife	44.376	21.502	48,45
15021: Caruaru	23.867	8.173	34,24
15022: Garanhuns	23.337	8.260	35,39
15023: Petrolina	18.901	6.463	34,19
16001: Teresina	44.174	22.773	51,55
17001: RJ - Centro	58.456	20.954	35,85
17002: RJ - Norte	42.482	18.896	44,48
17003: RJ - Sul	50	170	340,00
17021: Campos	45.436	24.859	54,71
17022: Duque de Caxias	65.408	32.381	49,51
17023: Niterói	35.523	16.643	46,85
17024: Petrópolis	18.657	8.780	47,29
17025: volta Redonda	24.329	11.575	47,58
18001: Natal	26.270	9.271	35,29
18021: Mossoró	24.211	10.173	42,02
19001: Porto Alegre	45.164	21.661	47,96
19021: Canoas	36.260	16.597	45,77
19022: Caxias do Sul	26.691	9.476	35,50
19023: Ijuí	26.237	9.271	35,34
19024: Novo Hamburgo	41.696	22.009	59,78
19025: Passo Fundo	30.880	13.600	44,04
19.026: Pelotas	23.746	10008	42,15
19027: Santa Maria	26.232	11.643	44,38
19028: Uruguiana	10.309	4.801	46,57
20001: Florianópolis	36.145	14.950	41,36
20021: Blumenau	41.856	14.552	34,77
20022: chapecó	36.187	12.355	34,14
20023: Criciúma	26.882	12.648	47,05
20024: Joinville	25.828	10.398	40,26
21001: SP - Centro	80.412	43.983	54,70

BENEFÍCIOS REQUEIRIDOS X INDEFERIDOS ATÉ O DIA 25/06/2007			
GEX	Requeridos	Indeferidos	Indef/Req %
21002: SP - Norte	48.810	30.656	62,81
21003: SP - Oeste	33.211	17.462	52,58
21004: SP - Sul	75.437	41.239	54,67
21005: SP - Leste	56.896	34.472	60,59
2101: Araçatuba	18.141	7.075	39,00
21022: Araraquara	32.233	17.249	53,51
21023: Bauru	30.351	13.711	45,17
21024: Campinas	76.834	43.286	56,34
21025: Guarulhos	64.368	37.171	57,75
21026: Jundiaí	27.237	11.590	42,55
21027: Marília	17.150	7.246	42,25
21028: Osasco	51.326	25.658	49,99
21029: Piracicaba	31.585	16.423	52,00
21030: Presidente Prudente	21.372	8.700	40,71
21031: Ribeirão Preto	37.030	18.241	49,26
21032: Santo André	32.240	17.968	55,73
21033: Santos	40.811	19.754	48,40
21034: São Bernardo do Campo	39.058	19.233	49,24
21035: São João da Boa Vista	33.392	18.591	55,68
21036: São José do Rio Preto	44.017	18.367	41,73
21037: São José dos Campos	21.456	9.350	43,58
21038: Sorocaba	57.711	34.252	59,35
21039: Taubaté	20.762	9.448	45,51
22.001: Aracajú	23.378	10.552	45,14
23001: Distrito Federal	40.430	16.605	41,07
24001: Rio Branco	10.484	4.702	44,85
25001: Macapá	4.628	1.815	39,22
26001: Porto Velho	20.270	6.163	30,40
27001: Boa Vista	5.205	1.908	36,66
28001: Palmas	13.918	6.189	44,47
TOTAL	3.402.299	1.584.658	46,58

FONTE: SUIBE em: 03/07/2007

Dados até o dia 25/06/2007

Pelos dados acima colacionados, verifica-se que o índice de indeferimento de benefício, em proporção ao volume de benefícios requeridos, gira em torno de *uma média nacional de 46,58%*.

Filtrando-se os dados da tabela acima e depurando a pesquisa por Gerência (Unidade Administrativa do INSS), pode-se aferir um dado igualmente importante: Unidades do INSS em uma mesma micro-região (Vide e.g. as Gerências da cidade de São Paulo) ou de uma meso-região (vide e.g. as Gerências de Porto Alegre e Caxias do Sul), apesar da similaridade demográfica e econômica, apresentam dados sensivelmente díspares.

Esta disparidade de indeferimentos, sem uma padronagem ou desvio-padrão, indicam que pode estar havendo uma subjetivação excessiva na análise dos benefícios previdenciários, já que há uma grande uniformidade dos pleitos administrativos nestas Gerências.

Estatisticamente, é comum verificarmos dentro da tabela indicada, distorções de quase 20 % (vinte por cento) entre cidades de mesmo perfil sócio-econômico, como Londrina/PR, que apresenta 38% (trinta e oito por cento) indeferimento e Maringá/PR, com 45% (quarenta e cinco por cento) indeferimento. Uma distorção ainda mais nítida se verifica quando se compara Londrina/PR com outra cidade de perfil similar, Ponta Grossa/PR, com mais de 50% (cinquenta por cento) de indeferimento. A distorção, nesse caso, aponta para mais de 40% (quarenta por cento) de diferença entre as unidades, o que denota uma absoluta inexistência de padrão de indeferimento.

Esta falta de padrão é meio hábil a comprovar que há “subjetivação” na análise dos pedidos de benefício. Essa “subjetivação” pode ser entendida como o excesso de discricionariedade atribuído ao servidor que analisa o pleito nas Agências da Previdência Social e que, pela falta de uma capacitação que incuta procedimentos padrões rígidos, faz com que cada unidade possa ter seus próprios padrões e critérios para concessão de benefícios, mesmo que relevadas as diferenças sócio-econômicas das diferentes localidades.

Além de não haver um padrão estatístico de indeferimento compatível com a similaridade entre regiões com mesmo perfil populacional e econômico, é passível de registro um dado que corrobora a suspeita da existência de velada cultura de indeferimento. Vejamos a tabela:

GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	REQUERIDOS				INDEFERIDOS			
	Total	Variação em relação ao mês anterior (%)	Benefícios por Incapacidade	Demais Benefícios	Total	Variação em relação ao mês anterior (%)	Benefícios por Incapacidade	Demais Benefícios
BRASIL	620.886	-6,22	403.604	216.482	311.415	9,73	226.885	74.530
NORTE	26.494	-1,54	13.088	13.406	10.664	13,23	6.796	3.878
Roraima	3.821	-5,42	2.219	1.602	1.204	1,91	874	330
Acre	1.868	-7,86	732	1.136	819	7,96	523	296
Amazonas	4.182	10,43	2.313	1.869	1.513	8,85	1.112	401
Roraima	1.189	16,74	418	771	475	43,50	213	262
Pará	11.805	-5,14	5.747	6.058	4.911	12,17	3.222	1.689
Amapá	890	3,69	396	504	391	33,45	186	205
Tocantins	2.710	-0,66	1.281	1.429	1.381	17,57	656	695
NORDESTE	132.825	8,68	60.824	72.101	57.443	11,99	36.072	21.371
Maranhão	15.732	9,70	5.710	10.022	5.648	18,04	3.258	2.390
Pernambuco	8.822	8,42	3.915	5.407	4.391	4,82	2.143	2.248
Ceará	18.850	-2,10	7.774	11.076	7.221	16,15	3.944	3.277
Rio Grande do Norte	9.829	3,77	5.213	4.616	3.994	13,82	3.181	813
Piauí	10.696	-1,40	4.828	5.867	5.486	8,86	3.305	2.181
Pernambuco	20.875	0,43	9.306	11.569	8.181	8,81	5.489	2.692
Alagoas	8.118	0,30	3.817	4.302	3.313	8,82	2.055	1.258
Sergipe	4.824	2,01	1.973	2.851	2.280	21,60	1.132	1.148
Bahia	30.478	-3,43	15.688	15.791	16.969	13,79	11.505	5.464
SUDESTE	312.958	-8,18	228.769	83.789	173.964	8,99	142.970	30.994
Minas Gerais	74.848	-8,02	50.557	24.089	30.690	18,80	31.315	8.375
Distrito Federal	10.815	-4,14	6.791	3.824	4.499	9,52	3.069	1.430
Rio de Janeiro	52.378	-6,31	37.791	14.586	28.511	12,12	23.087	5.424
São Paulo	174.821	-8,82	133.630	41.291	100.864	7,81	85.499	15.365
SUL	113.983	-8,42	78.292	35.591	54.492	8,82	39.562	14.930
Paraná	36.856	-8,00	24.433	12.423	18.549	10,62	13.188	5.361
Santa Catarina	29.689	-10,84	21.485	8.204	13.011	7,58	9.387	3.624
Rio Grande do Sul	47.338	-6,90	32.394	14.944	22.932	8,99	16.977	5.955
CENTRO-OESTE	34.226	-8,39	22.631	11.595	15.252	11,21	11.495	3.757
Mato Grosso do Sul	7.346	-7,56	4.883	2.363	3.296	10,83	2.481	815
Mato Grosso	7.894	-8,89	4.975	2.919	3.057	17,76	2.440	617
Goiás	12.153	-1,93	7.663	4.490	5.614	10,73	4.014	1.600
Distrito Federal	7.223	-4,94	5.110	2.113	3.285	8,86	2.580	725

Pela Tabela 06, acima reproduzida, observa-se que os dados relativos a indeferimento de benefícios jamais retrocedem, ainda que em diversos Estados haja tido crescimento negativo no número de requerimentos. Nos vinte Estados da Federação, houve no ano período avaliado diminuição de pedidos em vinte e três Estados, mas os números de indeferimento não se reduziram em nenhum Estado.

A título de exemplo, veja-se o Estado de Mato Grosso, no qual houve redução de 8,89 % no número de pedidos de concessão de benefício e um concomitante aumento de 17,76% no número de indeferimentos. Ora, como explicar o fato de uma redução do número absoluto de requerimentos dos pedidos de benefícios ser acompanhada por um aumento do número de indeferimentos?

Da referida Tabela pode-se extrair, de igual forma, outra informação relevante. Mensalmente, dos cerca de 600 (seiscentos) mil benefícios requeridos, 65% (sessenta e cinco por cento) deste total, ou seja, 403 (quatrocentos e três) mil benefícios estão relacionados à incapacidade. O deferimento ou não desses benefícios depende de prévia perícia médica realizada por Médicos Peritos da Previdência Social. Segundo os dados da Autarquia Previdenciária, dos 403 (quatrocentos e três) mil benefícios por incapacidade requeridos, 58% (cinquenta e oito por cento) são indeferidos pela Perícia Médica.

Pelo fato de demandar parecer médico, o espectro de atuação dos Advogados Públicos Federais nestes casos é bastante reduzido, cabendo apenas a elucidação de alguns conceitos abstratos da legislação ou racionalizar o processamento das ações previdenciárias que versam sobre incapacidade.

A fim de garantir essa racionalidade processual, algumas unidades da AGU, em consenso com o judiciário local, conseguiram adiantar a realização de perícia médica judicial (feita em conjunta pelo Perito Judicial e pelo Médico Perito da Previdência Social no autor/segurado) para fase anterior à própria citação do INSS. Assim, caso a perícia concluísse pela incapacidade, os Advogados Públicos Federais faziam o reconhecimento do pedido ou proposta de acordo.

Finalizando o tema, e transpondo-se todos estes indeferimentos para a seara judicial, pode-se verificar, com base nos dados do SICAU¹⁷, que os índices de procedência das ações em desfavor do INSS gira em torno de 45,53%, enquanto a procedência parcial das ações remonta a 27,23% e a improcedência (vitória do INSS) encontra-se na casa dos mesmos 27,23%. Considerando que a procedência parcial em muitos casos indica que a vitória parcial se deu em relação a pedidos secundários formulados pelo autor, como juros, indenizações morais e forma de pagamento (PAB ao invés de Precatório e RPV), não é exagero verificar que há derrota em mais da metade dos casos apreciados pelo Poder Judiciário.

Portanto, ainda que considerada a diligente atuação dos Advogados Públicos Federais, a situação atual evidencia que sem uma drástica mudança de postura, capitaneada pela AGU, muitas das teses albergadas pela Previdência Social não encontram, nem encontrarão, respaldo no Judiciário.

17 Foi utilizada uma média ponderada com base nas informações extraídas pela GESICAU, uma vez que o SICAU é usado em apenas 60% dos processos previdenciários.

Vale registrar que esse referido aumento das causas previdenciárias, além dos custos para o INSS e para a Procuradoria-Geral Federal, conforme já apontados neste trabalho, acaba por ser fonte geradora de expressivos gastos com o Poder Judiciário. Nesse particular, não há como negar, por atenção à razoabilidade, que toda a estrutura de instalação de Varas Federais nos últimos 05 (cinco) anos é voltada ao atendimento da crescente demanda dos Juizados Especiais Federais, cujo foco primordial refere-se às causas envolvendo o INSS.

Conforme aponta o estudo “Indicadores Estatísticos da Justiça Federal em 2005”¹⁸ do Conselho Nacional de Justiça, o custo de manutenção da Justiça Federal está na casa de 3,7 bilhões de reais por ano. Dentro deste número, cerca de 3 bilhões de reais se referem apenas a gastos com pessoal (magistrados e servidores).

Com base no que é colocado neste estudo, é inarredável a conclusão de que o INSS, por fatores diversos, gera demanda indevidamente, sendo que estas demandas, por sua vez, implicam em um grande volume de novas despesas, tanto no Poder Judiciário, quanto na AGU, razão pela qual é imprescindível a adoção de medidas urgentes que possam, de alguma maneira, reduzir a litigiosidade relativa ao INSS.

5 DEFINIÇÃO DOS PONTOS NOS QUAIS A INTERVENÇÃO DA AGU PODERIA IMPLICAR EM SIGNIFICATIVA REDUÇÃO DE DEMANDAS E CONSEQUENTE RECONHECIMENTO DE DIREITOS

Como já identificado nos capítulos anteriores, as grandes causas de litigiosidade envolvendo o INSS são as seguintes:

- a) Aspectos econômicos e sociais (desemprego e trabalho informal) que impedem a adequada inserção dos trabalhadores em um sistema previdenciário;
- b) Constantes controvérsias jurídicas em relação ao Direito Previdenciário e incompatibilidade legal de várias normas internas do INSS, cumulada com certa dose de recalcitrância administrativa;
- c) Falta de adequada capacitação dos servidores do INSS;

18 Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>> no ícone Justiça em Números.

- d) Subjetivação da decisão administrativa e velada cultura restritiva de direitos no âmbito da Previdência Social; e
- e) Inexistência de instrumentos que objetivem a análise dos pleitos administrativos.

Além desses fatores, que podem ser nominados como intrínsecos, porquanto ligados a ações que acontecem no âmbito interno do INSS, pode-se ainda acrescentar as duas concausas externas à Previdência Social, que serão mais bem trabalhadas nos tópicos seguintes:

- f) O aumento do acesso ao Judiciário, principalmente em razão da interiorização da Justiça Federal; e
- g) Fenômeno geral da jurisdicionalização de conflitos.¹⁹

Para garantir que a AGU adote posição eficiente ao problema da excessiva litigiosidade previdenciária como um todo, mister se faz que a AGU assuma posturas específicas para cada uma delas, uma vez que esta atuação mais detalhada irá permitir dosar o melhor remédio para os males apontados, ainda que determinadas medidas saneadoras adotadas pela Instituição possam anular efeitos de mais de uma causa.

Neste contexto, no que se refere à falta de cobertura previdenciária dos trabalhadores em geral, por questões econômicas, caberá à AGU, como já afirmado, a construção de alternativas que busquem, dentro da legalidade, assegurar a inserção de significativa parcela da população que, por aspectos formais, encontram-se fora do sistema ou têm alguma dificuldade em provar que, de alguma maneira, estavam acobertados pelo sistema previdenciário.

Como exemplo desta forma de agir, pode-se citar a manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social que, analisando a situação de trabalhadores rurais e a prova legal desta condição, reconheceu que, juridicamente, os documentos em nome de um dos chefes do grupo familiar (e. g. Pai proprietário de pequena propriedade rural) poderia ser instrumento probatório idôneo a demonstrar a condição de segurado especial dos demais membros do grupo (esposa, filhos, etc.).

19 Sobre a questão a Juíza Mariella Nogueira e desembargador Marco Aurélio Buzzi, em artigo publicado no site do CNJ em 28.06.2006 afirmam que: "Vivemos hoje uma excessiva jurisdicionalização dos conflitos, com o conseqüente congestionamento do Judiciário, seja em razão do "hábito" de sempre acionar a Justiça, seja em razão da litigiosidade contida, da ineficiência e ausência do Estado ou da outorga de novos direitos ao cidadão. A questão é que sobram processos e litigantes em todos os quadrantes dos foros e tribunais do país."

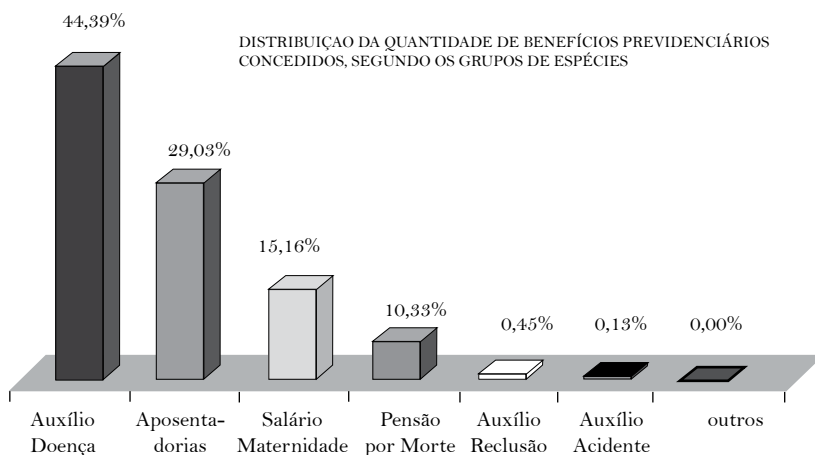
Esse tipo de atuação é hoje, de certa forma, exercido dentro da AGU, ainda que com pouca ordenação sistêmica. Essa postura, todavia, dependerá, sempre e em maior grau, das correntes mudanças que são assistidas na realidade social e econômica do país, cabendo à AGU se esforçar para estar sempre na vanguarda dessas mudanças.

Quanto aos outros fatores causadores da litigiosidade (alta complexidade e controvérsias jurídicas em relação ao Direito Previdenciário, falta de adequada capacitação dos servidores do INSS, velada cultura restritiva de direitos no âmbito da Previdência Social e inexistência de instrumentos que objetivem a análise dos pleitos administrativos) a atuação da AGU pode adotar contornos mais concretos. É exatamente aqui que o presente trabalho pretende se debruçar, conforme poderá ser verificado nos capítulos seguintes.

6 ATAQUE ÀS CAUSAS INTRÍNSECAS DA EXCESSIVA LITIGIOSIDADE PREVIDENCIÁRIA: ASSISTÊNCIA JURÍDICA PREVENTIVA MONITORADA

As causas geradoras de demandas identificadas com intrínsecas à Previdência Social podem e devem ser atacadas pela AGU de forma corajosa, mas sem afastar, contudo, a possibilidade de um proveitoso trabalho conjunto com o INSS.

Como evidenciado em capítulos anteriores, as ações judiciais contra o INSS provêm do grande número de benefícios mensalmente indeferidos e, conforme demonstrado, com fortes indícios que denotam que a administração previdenciária incorre em recorrentes equívocos.



Para oferecer uma resposta a essa situação, propõe-se que a AGU, por intermédio da Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, desenvolvam um projeto de monitoramento dos índices e perfis de indeferimento em cada uma das Gerências administrativas do INSS.

Pela presente proposição, um grupo técnico ficaria encarregado de extrair do SUIBE – SISTEMA UNIFICADO DE INFORMAÇÕES DE BENEFÍCIOS DO INSS os dados relativos ao indeferimento, determinando, por tipo de benefício, qual o índice de indeferimento naquela unidade. Assim, em cada Agência da Previdência Social estaria sendo mensurado o número de benefícios que foram requeridos, quantos foram indeferidos e, entre os indeferidos, quantos são, em termos percentuais, os benefícios indeferidos por espécie, no mesmo formato do exemplo abaixo, retirado do Boletim da Previdência Social de Agosto de 2009²⁰, usado para definir padrões de concessão:

Assim, tendo sido mapeados os números de todas as agências, e definidos os padrões locais, regionais e nacionais de indeferimento de benefícios, por espécie, os Advogados Públicos Federais poderiam, de forma diferenciada, prestar assistência jurídica às Agências da Previdência Social nas quais haja índices de indeferimento de benefícios além dos padrões estatísticos regionais.

O assessoramento jurídico se daria não de forma específica, caso a caso, mas de forma abstrata (desvinculado de um processo específico) após analisados, por amostragem, processos administrativos referentes àquele tipo de benefício cujo indeferimento, naquela agência, esteja fora dos padrões nacional e regional de indeferimento.

O grupo que trabalharia nesta análise, a depender do tamanho da Agência da Previdência Social, deveria ser constituído por Portaria da PGF e do INSS, devendo ser composto por uma equipe de três a cinco Procuradores Federais que, durante trinta dias, diagnosticariam as causas de indeferimento e regulamentariam o tema por parecer, de cunho vinculante, para aquela Gerência Administrativa do INSS. Do parecer elaborado e assinado pelos Advogados Públicos componentes da equipe deveria ser extraída Ementa, que passaria a ser denominada de Entendimento Jurídico Consolidado, a ser submetido à PGF para futura incorporação nas normas internas do INSS.

20 Boletim Estatístico da Previdência, v. 7, n. 8. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>.

Esse trabalho de mapeamento, detecção dos problemas recorrentes, feitura de parecer e extração de Entendimento Jurídico Consolidado, além de aproximar o Advogado Público de um dos mais graves problemas relacionados à excessiva judicialização de questões previdenciárias, poderia ser objeto de compilação para que, em fase posterior, fosse utilizado como importante ferramenta de capacitação dos próprios servidores do INSS.

Na hipótese de ser implementada a presente proposta, seu êxito poderia ser facilmente monitorado, bastando acompanhar se os índices de indeferimento de determinada Agência da Previdência Social, após a visita e os trabalhos concluídos da equipe de Procuradores Federais, de fato foram objeto de melhora.

Apenas a título de elucubração, acaso bem sucedida essa medida, a redução do volume anual de processos poderia chegar a um percentual de até 23% (vinte e três por cento) no número de indeferimentos anuais de benefícios. Isto se compararmos a média de indeferimento das dez unidades com os melhores índices de concessão com as dez unidades com os piores índices. Confira-se:

10 MELHORES ÍNDICES DE CONCESSÃO			
Gerência Executiva	Requeridos	Indeferidos	Indef/Req %
Porto Velho	20270	6163	30,40
São Luís	56295	18921	33,61
Chapecó	36187	12355	34,14
Petrolina	18901	6463	34,19
Caruaru	23867	8173	34,24
Blumenau	41856	14552	34,77
Natal	26270	9271	35,29
Ijuí	26237	9271	35,34
Garanhuns	23337	8260	35,39
Média de Indeferimento			34,15

10 PIORES ÍNDICES DE CONCESSÃO			
Gerência Executiva	Requeridos	Indeferidos	Indef/Req %
Campos	45436	24859	54,71
São João da Boa Vista	33392	18591	55,68
Santo André	32240	17968	55,73
Campinas	76834	43286	56,34
Guarulhos	64368	37171	57,75
Governador Valadares	44696	26029	58,24
Contagem	45090	26333	58,40
Sorocaba	57711	34252	59,35
SP - Leste	56896	34472	60,59
SP - Norte	48810	30656	62,81
Média de Indeferimento			57,96

Se essa redução for aplicada ao número total de benefícios indeferidos no ano de 2008, vale dizer, 3.606.924 (três milhões, seiscentos e seis mil, novecentos e vinte e quatro)²¹ indeferimentos, o número de benefícios que deixariam de ser indeferidos poderia chegar a casa de 830 (oitocentos e trinta) mil benefícios por ano.

O impacto social desta medida é comprovadamente inegável. Parte considerável da população, idosa, doente ou acidentada, poderia finalmente encontrar alento na proteção previdenciária legitimamente concedida, dentro dos padrões atuais da legislação, apenas com o refinamento da concessão.

Se o impacto positivo para a sociedade já não bastasse para compensar o esforço, uma redução de litigiosidade na casa de 23% (vinte e três por cento), em comparação aos dados já colacionados na página 22 do presente trabalho, faria com que cerca de 30 (trinta) mil novas ações deixassem de ser ajuizadas por mês em face do INSS. Seriam 360 (trezentas e sessenta) mil novas ações por ano a menos a serem levadas à apreciação da Justiça.

Portanto, acredita-se que para as causas intrínsecas à Previdência Social, nada mais produtivo do que mapear e agir, proativa e preventivamente, para eliminar a subjetivação das decisões pelas autoridades previdenciárias e minimizar a falta de treinamento dos servidores do INSS, diminuindo a recalcitrância da Previdência Social em admitir postura mais garantista em relação à sociedade.

²¹ Boletim Estatístico da Previdência, n. 08, vol. 14. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>.

7 UMA ALTERNATIVA AO JUDICIÁRIO: AGU COMO ÁRBITRO ENTRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

A redução de demandas judiciais buscada com a proposição formulada no capítulo anterior, apta a combater às causas ditas intrínsecas da excessiva litigiosidade, não tem o condão de resolver a questão afeta ao atual fenômeno geral da jurisdicionalização de conflitos e combater a natural evolução do número de processos judiciais decorrentes do aumento do acesso ao Judiciário, principalmente em razão da interiorização da Justiça Federal.

Ainda que bem realizado um trabalho dentro do INSS, com a ajuda da AGU, que poderá reduzir em até 30 (trinta) mil processos a cada mês, ainda haverá um volume de cerca de mais de 100 (cem) mil ações que ainda serão submetidas à apreciação do Poder Judiciário.

A indiscriminada judicialização de conflitos é agravada pelo fato de que em muitas ações não há sequer pretensão resistida, uma vez que o segurado, temendo a postura administrativa do INSS ou eventual demora²², não formula o prévio requerimento administrativo. Todavia, invocando o princípio da inafastabilidade do judiciário, muitos juízes relevam referida situação, o que, com a devida vênia, estimula ainda mais a essa indesejada situação.

Como resposta a essa circunstância real e problemática, inclinamo-nos a acreditar que a saída para o problema está na reformulação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF da AGU, concebida para realizar as atividades conciliatórias entre órgãos da Administração Pública Federal, mas que, recentemente, vem analisando, inclusive, conflitos entre os órgãos públicos federais e órgãos outros, como empresas públicas, sociedades de economia mista e a administração estadual e municipal.

A idéia central da presente proposta é dar legitimidade para que algumas entidades não estatais possam levar à CCAF temas em que, de antemão se saiba, não haja convergência de entendimento entre as referidas entidades e a Previdência Social.

A demonstração desta divergência poderia ser comprovada pela existência de atos normativos internos da Previdência, respostas a consultas formuladas e, até, pela demonstração que em alguns casos concretos houve aplicação da legislação previdenciária de forma inadequada, segundo a visão do proponente.

²² O receio da demora, com recente modernização da Previdência Social, não mais se justifica. Segundo o Boletim Estatístico vol. 14, nº 08, o prazo médio da concessão está em 21 dias. Extraído do sítio eletrônico <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>.

Há que se ressaltar que ainda que comprovada por casos concretos, a análise do tema pela CCAF se dará em caráter geral e abstrato, devendo ser objeto, após vencidas as fases de negociação e tentativa de composição, de um Parecer Normativo, nos termos do art. 11, da Portaria nº 1.281 de 27 de setembro de 2007:

Art. 11 A Consultoria-Geral da União, quando cabível, elaborará parecer para dirimir a controvérsia, submetendo-o ao Advogado-Geral da União nos termos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993.

Para disciplinar que teria legitimidade para a propositura de arbitragem e conciliação, o ato a ser editado pelo Advogado-Geral da União deveria levar em conta a forma prevista para a gestão da seguridade social como um todo, nos termos do artigo 194, § único, inciso VII da Constituição Federal, que prevê

Art. 194 [...]

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

[...]

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

Assim, dentro da própria concepção prevista no texto constitucional, poder-se-ia outorgar a entidades representantes de trabalhadores, empregados e aposentados a possibilidade de, por intermédio da CCAF, conciliar com a Previdência Social sobre temas nos quais haja problemas de convergência de entendimento.

Para evitar oportunismo, a participação das referidas entidades ficaria condicionada aos mesmos requisitos exigidos para associações em outras legislações, vale lembrar, existência comprovada há mais de um ano e a previsão em seus estatutos de que a defesa do respectivo grupo é um dos objetivos associativos.

Ciente das limitações atuais da CCAF, a normatização da AGU poderia disciplinar que, no primeiro ano de funcionamento dessa nova

modalidade arbitral, apenas as entidades de âmbito nacional poderiam pleitear a arbitragem. Após transcorridos doze meses desta primeira fase, ficaria outorgada a participação das associações de âmbito regional ou local.

A referida mudança, vale frisar, sequer mudaria o espírito que levou a criação da Câmara. Conforme se observa da própria Cartilha educativa do órgão, são objetivos da CCAF: (i) conciliar os interesses divergentes dos diversos órgãos e entidades da Administração Federal; (ii) evitar a judicialização de demandas envolvendo órgãos e entidades da Administração; (iii) encerrar processos já judicializados, harmonizando os interesses dos órgãos envolvidos, por meio de conciliações.

Para viabilizar a presente proposta, além da edição do ato normativo, a AGU precisaria alocar um grupo de Advogados Públicos Federais nesta atribuição, devendo ainda ser feito um amplo programa de divulgação externa, voltado principalmente, para as federações e confederações de trabalhadores, de aposentados e de empregadores.

Esta postura cidadã da AGU, em se dispor a ser órgão mediador da sociedade civil organizada perante o Estado engrandecerá a Instituição, reforçando seu papel de Órgão de Estado, assim como permitirá criar um instrumento hábil de conhecer e tratar pontos de conflito de forma geral, o que pode contribuir em muito para uma redução de litigiosidade.

Cabe registrar que mesmo nos casos onde a composição ou a arbitragem seja frustrada para as entidades associativas, terão estas a noção de que o diálogo com o Poder Público foi aberto de forma franca e democrática.

Para a AGU, não sendo possível atender ao pleito, um resultado concreto teria sido obtido: o parecer normativo elaborado, analisando de forma aprofundada determinado tema posto à sua apreciação, apresentar-se-ia como importante instrumento a ser utilizados pelos Advogados Públicos Federais em suas defesas quando a questão, de forma individualizada e concreta, fosse submetida ao Poder Judiciário.

Ainda que não se possa mensurar de forma confiável o impacto positivo real da adoção dessa medida, certo é que em termos de respeito ao cidadão a AGU deixará grafada sua marca.

8 IMPACTO FINANCEIRO DA MEDIDA E RELAÇÃO CUSTO/BENEFÍCIO

Para que melhor seja avaliada toda a extensão dos projetos ora apresentados é relevante identificar o impacto financeiro das medidas propostas nas contas da Autarquia e a proporção entre estes gastos com as vantagens econômicas que poderão advir de uma eventual aplicação prática dos projetos.

Para se aferir o impacto direto da adoção do projeto, deve-se identificar o montante de ações que deixariam de ser ajuizadas e que se originavam pelo incorreto indeferimento do benefício requerido.

Apenas com a proposta de estruturar equipes para realizar assessoramento jurídico preventivo, a partir de monitoramento dos dados, estimou-se, neste trabalho, que a redução mensal de novas ações poderia facilmente chegar a 30 (trinta) mil ações por mês.

Levando-se em conta o valor médio do benefício pago, que, conforme demonstra o quadro abaixo, é hoje de *R\$ 715,90 (setecentos e quinze reais e noventa centavos)*²³ e multiplicando-se pelo número de ações que, supõe-se, deixaram de ser ajuizadas, haverá uma majoração nos gastos mensais do Fundo Geral da Previdência Social de cerca de 21,5 milhões de reais por lote de cada 30 (trinta) mil ações não ajuizadas em decorrência da concessão administrativa do benefício.

Se projetado no ano, passará a existir 360 (trezentos sessenta) mil deferimentos de benefícios a mais, com um custo anual de cerca de 1,41 bilhões de reais, conforme se verifica pela tabela a seguir:

	VALORES EM R\$ MENSAIS - NOVOS BENEFÍCIOS	MESES/IMPACTO	CUSTO PROJETADO NO ANO
Janeiro	21,5 milhões	11	236,5 milhões
Fevereiro	21,5 milhões	10	215 milhões
Março	21,5 milhões	9	193,5 milhões
Abril	21,5 milhões	8	172 milhões
Maiο	21,5 milhões	7	150,5 milhões
Junho	21,5 milhões	6	129 milhões
Julho	21,5 milhões	5	107,5 milhões
Agosto	21,5 milhões	4	86 milhões
Setembro	21,5 milhões	3	64,5 milhões
Outubro	21,5 milhões	2	43 milhões
Novembro	21,5 milhões	1	21,5 milhões
Dezembro	21,5 milhões	0	0
TOTAL		12 MESES	1,41 bilhões

²³ Boletim Estatístico da Previdência, n. 08, v. 14. Extraído do sítio eletrônico <http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>.

Este impacto nas contas previdenciárias será financeiramente compensado por uma proporcional redução de cerca de 20% (vinte por cento) no valor dos pagamentos judiciais (precatórios e RPV), proporcionando uma economia de cerca de 1,1 bilhões de reais anuais (vide Tabela I, na página 03)

Este suposto “déficit” de cerca de 300 (trezentos) milhões de reais entre a economia judicial e a despesa decorrente da concessão administrativa dos benefícios, seguramente são pagos pelo melhor aproveitamento da mão-de-obra de Advogados Públicos Federais, Magistrados, servidores administrativos da Justiça, da AGU e do próprio INSS, todos responsáveis, em algum espectro, por fazer frente a estas demandas judiciais.

Restando demonstrada a viabilidade financeira do projeto, é importante ainda dimensionar o que a moderna gestão denomina de “custos invisíveis”, isto é, custos de difícil identificação e mensuração econômica, mas que não podem jamais ser desprezados na mensuração de valor ou na aferição de peso na relação custo versus benefício. Esses custos, ditos invisíveis, embora atribuídos a produtos e serviços, também podem e devem ser aplicados à gestão pública, relacionando-se, neste campo, basicamente, à eficiência, confiabilidade, transparência e solidez de determinada instituição.

No caso da Previdência Social, a recalcitrância administrativa notada na concessão de benefício acaba por gerar uma grave afronta à imagem do INSS e do Governo Federal, pois dissemina uma cultura negativa contra a Autarquia, tanto no Poder Judiciário, quanto perante a população. Isto leva a população a buscar outro Órgão, sem atribuição primária para tanto, para obter a prestação previdenciária através de uma ação, subvertendo a repartição constitucional de competência.

Esses custos, não mensuráveis a princípio, geram no decorrer do tempo uma cadeia de situações que acabam por se concretizar em prejuízos econômicos, como, por exemplo, o nítido pré-julgamento do INSS perante os juízes dos Juizados Especiais Federais.

Portanto, além do aspecto eminentemente financeiro, as propostas apresentadas visam fornecer amparo a uma política social previdenciária com enfoque mais cidadão e humanitário, permitindo ganhos colaterais decorrentes da redução de volume de processos judiciais e até, por que não, a melhoria da imagem institucional da AGU, representante judicial da Autarquia Previdenciária, e do próprio INSS.

9 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Analisando-se todo o contexto envolvendo a litigiosidade do INSS e os números que a Autarquia apresenta em termos de indeferimento de benefício, é forçoso concluir que cabe à AGU, por intermédio da Procuradoria-Geral Federal, e em estreita coordenação com o INSS, agir de forma proativa, visando à eliminação de quaisquer arestas jurídicas criadas em razão de posturas antiquadas aferíveis até hoje em determinadas unidades da Previdência Social.

Com as proposições feitas neste trabalho, uma calcada na definição de uma política consultiva, de viés estratégico e preventivo, outra fundada em uma nova formatação da Câmara de Conciliação da AGU, espera-se que seja possível idealizar um momento, esperamos em breve futuro, em que o reconhecimento de direitos a importante parcela da população não dependa do tortuoso caminho de uma ação judicial.

A noção de cidadania deve sempre ser dilargada quando quem pede reconhecimento de um direito seu é um cidadão, que mesmo tendo contribuído para seu seguro social ou por ele estar tecnicamente protegido, ainda que sem contribuição, não consegue o amparo da face social do Estado em momento marcado pelos infortúnios da vida.

Uma AGU Cidadã não pode fechar os olhos para isto.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2006.

CASTRO, Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2006.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Erica Paula Barcha. *Curso de Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Saraiva, 2002.

HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

HOFFMANN, Rodolfo. *Desigualdade da Distribuição da Renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per Capita*. São Paulo: EDUSP, 1998.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2001.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *A Seguridade Social na Constituição Federal*. São Paulo: LTr, 2001.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. *Contribuições para a Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2003.

Boletim Estatísticos da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/estatisticas>>.