

## ANÁLISE E CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS POR INCAPACIDADE: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA DEMORA ADMINISTRATIVA<sup>1</sup>

### ANALYSIS AND GRANT OF SOCIAL SECURITY BENEFITS DUE TO DISABILITY: CAUSES AND CONSEQUENCES OF ADMINISTRATIVE DELAY

André Levi Nascimento Feitosa<sup>2</sup>  
Maria Eduarda Pachêco Menezes<sup>3</sup>  
George Barbosa Jales de Carvalho<sup>4</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho visa abordar todos os desdobramentos da demora na análise administrativa dos benefícios previdenciários por incapacidade, abordando, como pontos principais, as suas causas e consequências. As causas, por partir da ideia que, identificando os fatores internos ou externos da Administração Pública brasileira, mais especificamente a Autarquia Federal Instituto Nacional de Seguridade Social, que causam essa demora na análise, bem como entendendo-os, configura o ponto de partida para as possíveis ações de resolução do imbróglio. Já as consequências, por entender que ao analisarmos o que essa demora pode causar de forma geral na sociedade brasileira, entendemos também a importância e a necessidade de uma análise célere e certa. Os principais procedimentos metodológicos se baseiam na análise de dados, uso de fontes bibliográficas de outros autores acerca do tema, concluindo assim, pela importância de um funcionamento eficiente da Autarquia, por entender que abrangidas as fases da vida dos cidadãos brasileiros, em especial, durante o período de incapacidade laboral dos segurados.

6158

**Palavras-Chave:** Análise. Demora. Benefícios.

**ABSTRACT:** The present work aims to address all the consequences of the delay in the administrative analysis of social security benefits due to disability, addressing, as main points, its causes and consequences. The causes, based on the idea that, identifying the internal or external factors of the Brazilian Public Administration, more specifically the Federal Authority, National Institute of Social Security, which cause this delay in analysis, as well as understanding them, sets the starting point for possible actions to resolve the dispute. As for the consequences, as we understand that when we analyze what this delay can cause in general in Brazilian society, we also understand the importance and need for a quick and accurate analysis. The main methodological procedures are based on data analysis, use of bibliographical sources from other authors on the topic, thus concluding the importance of efficient functioning of the Autarchy, understanding that it covers all phases of the lives of Brazilian citizens, in particular, during the period of insured persons' incapacity for work.

**Keywords:** Analysis. Delay. Benefits.

<sup>1</sup>Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA, Teresina-PI, 20 de março de 2024.

<sup>2</sup>Bacharelado do Curso de Direito do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA).

<sup>3</sup>Bacharelado do Curso de Direito do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA).

<sup>4</sup>Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professor de Direito do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA).

## 1. INTRODUÇÃO

A demora na análise e concessão de benefícios previdenciários por incapacidade, em especial referentes aos pedidos pleiteados junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social, configura um problema atual na sociedade brasileira, afetando, de maneira geral, a parcela menos favorecida da sociedade. Por entender a importância desse tema, o presente trabalho aborda as questões em torno das causas e consequências na mora da resposta administrativa, e a consequente mora na concessão.

Tendo como partida a magnitude da relevância da Seguridade Social para os segurados incapacitados, o INSS se faz mais que necessário para garantir a subsistência destes. Logo, com o objetivo de abordagem integral desse tema, baseia-se em análise técnica de dados sociais, bem como a busca na fonte de autores que discorrem sobre esse tema com maestria, partindo da ideia de que o entendimento desse tema é ponto de partida para a elaboração de possíveis soluções.

Logo, o presente tema visa abordar a relevância dos benefícios previdenciários por incapacidade, em especial do INSS, para a sociedade brasileira, as consequências administrativas, judiciais e sociais da mora na análise e resposta administrativa do pleito desses benefícios. Além disso, vê-se importante abordar acerca da responsabilidade civil do INSS na garantia e proteção de direitos sociais, por figurar integrante da Administração Pública brasileira, bem como o impacto que a pandemia do Covid-19 teve na análise de benefícios previdenciários.

6159

Além disso, abordar a importância da aplicação prática do Princípio da Eficiência, previsto na EC nº 19, , uma vez que se baseia na análise célere e eficaz da Administração Pública, incluindo o INSS, bem como os demais princípios constitucionais que figuram apenas alguns dos que devem nortear todos os seus atos. Ademais, abranger na análise o Programa de Enfrentamento a Fila da Previdência Social (PEFPS) e seus efeitos, bem como por fim, analisando como uma das consequências, a judicialização excessiva de processos previdenciários em que o INSS figura o polo passivo.

Por fim, apresentando algumas das dificuldades que servidores e peritos médicos enfrentam junto ao INSS para a efetiva realização de uma análise prática e célere desses requerimentos, tais quais a constante indisponibilidade e instabilidade do sistema eletrônico interno, a precária infraestrutura das Agências da Previdência Social e a incompatível quantidade de peritos em relação ao número de requerimentos de benefícios por incapacidade, abordando, ainda, a relevância da utilização de recursos tecnológicos para o seu aperfeiçoamento.

## 2. Da relevância social dos benefícios previdenciários

A proteção social, importante instrumento do Estado para garantir a subsistência dos indivíduos, é base de uma sociedade democraticamente forte. A cobertura previdenciária dos chamados Segurados da Previdência Social caracteriza um relevante reflexo do objetivo constitucional, em especial o Art. 6º, onde explicita que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

É inegável que, em casos de incapacidades laborais por doenças, onde o segurado não consegue em razão do seu estado debilitado, exercer suas atividades habituais para garantir sua subsistência, bem como outras tantas situações abrangidas pela Previdência Social, o amparo previdenciário é garantidor das previsões constitucionais de dignidade humana, sendo a materialização desse direito perante a sociedade brasileira.

Segundo Santos (2020), seguridade social, entretanto, não está fincada na noção de risco, mas, sim, na de necessidade social, porque os benefícios não têm natureza de indenização, podem ser voluntários, não são necessariamente proporcionais à cotização, e destinam-se a prover os mínimos vitais, afirmando que a relação jurídica de seguridade social só se forma após a ocorrência da contingência, isto é, da situação de fato, para reparar as consequências — a necessidade — dele decorrentes. 6160

A mora na apreciação de requerimentos de Auxílios por Incapacidade Temporária e Aposentadorias por Invalidez, tendo em vista que repercutem de forma geral na sociedade, e principalmente na vida dos segurados incapacitados, prejudicando a obtenção do mínimo existencial.

### 2.1. Os benefícios previdenciários por incapacidade

Dentre os benefícios previdenciários, são previstos alguns que visam a proteção dos segurados de qualquer categoria quando acometidos por incapacidades que impedem o exercício de sua função laboral, prejudicando a sua subsistência, os chamados benefícios por incapacidade, a saber, o Auxílio por Incapacidade Temporária e a Aposentadoria por Invalidez.

#### 2.1.1. Auxílio por Incapacidade Temporária

Previsto na Lei 8.213/91, em seu Art. 59, o Auxílio por Incapacidade Temporária, anteriormente nomeado de Auxílio-Doença, consiste no benefício de direito ao segurado que

se encontra incapacitado para suas atividades laborais por mais de quinze dias consecutivos. Essa incapacidade é auferida pelo perito na realização do procedimento médico-pericial por parte do próprio INSS, na Agência da Previdência Social.

Além do quesito de incapacidade, também é requerido, para a concessão do benefício desse benefício a comprovação da qualidade de segurado do requerente, de qualquer categoria, seja ela decorrente de contribuições mediante pagamento das Guias de Previdência Social (GPS), ou com a apresentação de documentos rurais que comprovem a qualidade de segurado especial.

### **2.1.2. Aposentadoria por Invalidez**

Em relação ao benefício de Aposentadoria por Invalidez, previsto na mesma Lei referida, de nº 8.312/91, em seu art. 49, é concedida ao segurado que se encontra incapacitado laboralmente, porém insusceptível de reabilitação profissional, comprometido de forma significativa sua subsistência.

Apesar de presumidamente se basear na análise de uma incapacidade permanente e total, em Kertzman (2014) afirma que, baseado-se no entendimento do STJ, em casos de incapacidade parcial do segurado, devem ser considerados os aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais do segurado

6161

Para ambos os benefícios por incapacidade, é requerido a carência mínima de 12 contribuições mensais ao RGPS, em caso de segurados urbanos. Em casos de segurados especiais, a comprovação é mediante a apresentação de documentação rural comprobatória da atividade rural.

Excetua-se desse requisito, as incapacidades decorrentes das doenças constantes no rol da Portaria Interministerial MTP/MS n. 22/2022, independentemente de carência para o requerimento e concessão de Benefícios por Incapacidade.

## **2.2. Demora na resposta administrativa**

Para a concessão dos benefícios por incapacidade, no sistema atual, o Segurado requer o pedido mediante a apresentação de documentação médica no site Meu INSS,

onde será realizada uma análise da incapacidade do Requerente por parte do médico perito responsável, podendo indeferir ou deferir pelos períodos que entender incapacitado o Segurado.

Atualmente, o prazo máximo atual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para analisar pedidos de benefícios por incapacidade é de 45 dias. Esse prazo está estabelecido pela

Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Entretanto, na maioria das vezes não é o que ocorre, a demora no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e de seus demais órgãos que coparticipam de suas análises e concessões de benefícios previdenciários por incapacidade, afeta milhares de brasileiros que dependem deste único recurso para ter sustento e qualidade de vida. Sendo um dos principais causadores desta demora, a alta demanda diária requerida ao INSS. A falta de estrutura técnica e organizacional interna do INSS, aliada ao crescente número de solicitações, acarreta um acúmulo gigantesco de análises, gerando ainda mais demora nessa análise

Além do presente problema exposto, há a complexidade dos procedimentos burocráticos de análise e falta de integração entre os diferentes setores. Sendo mister salientar que o atual sistema exige uma série de documentos e comprovações na qual faz-se o cruzamento das informações para averiguar a incapacidade laboral do segurado requerente.

Em 2023, conforme informações oficiais divulgadas pelo Governo, 1,3 milhão de segurados requereram o Auxílio por Incapacidade Temporária mediante o AtestMed, aplicativo que possibilita a análise pericial mediante a apreciação documental, importando salientar que este número não abrange os requerimentos de perícias médicas.

Di Pietro (2020), utilizando-se dos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, que serão mais detalhadamente abordados posteriormente, afirma que “o Princípio da Eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”

6162

### **2.3. A atuação do INSS na garantia de assistência previdenciária aos segurados incapacitados**

Na sociedade brasileira, hodiernamente ainda há diversas mazelas que assombram, em especial, os menos favorecidos, principalmente diante da incapacidade de realização de atividades habituais do dia a dia, incluindo a atividade laboral. Logo, o INSS, enquanto componente da Administração Pública Indireta, na forma de Autarquia, tem o dever de assegurar a todos, de forma igualitária, a assistência previdenciárias na proporcionalidade em que necessitam.

Previsto no art. 201 da Carta Magna de 1988, a Previdência Social abrange um sistema organizado sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e

atenderá, na forma da lei, conforme afirma o inciso I, a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

Conforme afirma Kertzman (2014), o uso desse orçamento deve seguir as seguintes diretrizes: a descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, bem como a participação da população, por meio de organizações representativas.

Os benefícios previdenciários por incapacidade não são nada menos que uma materialização do objetivo do Instituto Nacional da Seguridade Social, uma vez que visam assegurado a subsistência de forma digna dos segurados incapacitados mediante alguma doença.

Entretanto, na prática, apesar de sua previsão legal, quando esses benefícios são pleiteados, com a grande demora na análise e resposta administrativa, acaba por reduzir sua funcionalidade social, uma vez que, enquanto a mora se faz presente, a vulnerabilidade se faz igualmente na vida dos que os requerem, perdendo de forma significativa o seu sentido, uma vez que não é fornecida a assistência social prevista, que lhes são de direito.

Por muitas vezes, os segurados são obrigados, por um instinto maior de subsistência, mesmo incapacitados, de exercerem sua atividade laboral, diante da inércia do INSS.

#### **2.4. Responsabilidade civil do INSS como garantia e proteção dos direitos sociais**

É mister salientar acerca da trajetória histórica da responsabilidade civil do Estado, de modo que vem desde a fase da denominada “irresponsabilidade total do Estado” na qual era marcada pelos Estados absolutistas, até o advento da teoria civilista e da teoria da culpa administrativa, sendo estes períodos em que a responsabilização não era imputada de modo eficiente. Contudo, a legislação brasileira evoluiu e saiu da subjetividade imposta pelo Código civil de 1916 e desta forma introduziu o caráter objetivo de responsabilidade.

A princípio, o intuito da teoria objetiva da responsabilidade civil está vinculado a atividade estatal gerar alguns riscos a outrem, podendo possibilitar em danos, como é o caso da mora na análise dos benefícios previdenciários por incapacidade. Sendo desta forma, se um comportamento estatal, resultar em prejuízos para o administrado, deve-lhe ser reparado, uma vez que é regida por princípios próprios, compatíveis com sua posição jurídica.

É de suma importância destacar que a Constituição Federal de 1988, tornou-se um marco na evolução e estruturação da proteção social brasileira. Ademais, no caput do art. 194 fica elucidado o conceito de regularidade social, sendo um conjunto integrado de ações sobre a

iniciativa dos Poderes Público e da sociedade, sendo destinados a assegurar direitos relativos à saúde, previdência e a assistência social.

Desta forma, a Seguridade Social pode ser considerada uma técnica de proteção social, na qual é custeada solidariamente por toda a sociedade em conforme com seu potencial, com o intuito de bem-estar, saúde, e serviços assistenciais em constante mudança, em paralelo com a realidade socioeconômica e de prestação previdenciários.

Contudo, as necessidades individuais assistidas são aquelas relacionadas às condições devidas de vida, ao sentido da busca por padrões dignos de sobrevivência, assim como eventos básicos e previsíveis, através de um sistema integro de seguro, na qual são dados prestações de serviços, como medidas a serem adotadas pelo Estado, na qual ocorre a administração e custeio de participação, de forma direta e indireta a sociedade.

Martins (2023) pontua que “o Estado deve, portanto, atender às necessidades que o ser humano vier a ter nas adversidades, dando-lhe tranquilidade quanto ao presente, e, principalmente, quanto ao futuro, momento quando o trabalhador tenha perdido a sua remuneração, de modo a possibilitar um nível de vida aceitável, evidenciando que as necessidades citadas são sociais, pois desde que não atendidas, irão repercutir sobre outras pessoas, e por consequência, sobre a sociedade inteira.”

6164

Conclui-se assim que, no momento em que é ultrapassado o prazo estipulado para a apreciação dos requerimentos de benefícios por incapacidade, não existe apenas uma repercussão na vida do segurado incapacitado, mas da sociedade como um todo, configurando uma negligência por parte do Estado, uma vez que o INSS é parte integrante da Administração Pública Indireta, na forma de Autarquia Federal.

## **2.5. O princípio da eficiência e sua aplicação prática no sistema previdenciário**

O princípio da eficiência administrativa teve seus primeiros indícios com normas infraconstitucionais, na Emenda Constitucional nº 19 de 1988, além de compor os princípios que regem a Administração Pública constantes no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Ainda no contexto brasileiro, houve um exemplo de aplicação desse princípio no período das políticas neoliberais e das privatizações, quando se optou por um modelo gerencial, com agências reguladoras e outros dispositivos com o intuito de redução da burocratização, objetivando o menor custo e o melhor resultado, não apenas do ponto de vista econômico, mas também do ponto de vista social como todo.

Esse princípio é basicamente um dos principais quando o assunto é o funcionamento processual interno da Administração Pública, seja ela direta ou indireta. Como reflexos da aplicação prática desse princípio, deve haver o foco em dois pontos relevantes: a estrutura da administração – organização e disciplina –, e a atuação do agente – se esperando o melhor resultado possível de suas atribuições –. Como pontua Hely Lopes Meirelles (2014), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhado apenas como legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório das necessidades da comunidade e de seus membros.”

Cumprido salientar que o Princípio da Eficiência não implica na possibilidade de não realização de procedimentos essenciais para a eficiente análise de requerimentos administrativos, onde todas as etapas indispensáveis à devida apreciação devem ser realizadas.

Em uma aplicação prática a presente discussão, o INSS, enquanto componente da Administração Pública Indireta, na modalidade de autarquia federal, não deve apenas agir apenas dentro de sua finalidade, a saber, garantir a seguridade social dos segurados, ela deve também se preocupar em como se dará o processo para essa garantia e os resultados.

A mera concessão de benefícios previdenciários, por exemplo, não é o suficiente para a concretização de seu objetivo, devendo se atentar para o processo interno, priorizando o segurado, mas também o tempo de processamento razoável da análise e concessão dos benefícios, em obediência a esse princípio explícito que possui força Constitucional, por entender que uma análise célere implica na aceitação da ideia de urgência dos requerimentos, e do caráter alimentar dos benefícios por incapacidade.

6165

## **2.6. A aplicação prática dos demais princípios da Administração Pública e sua contextualização na sistemática da análise de benefícios previdenciários**

### **2.6.1. Princípio da Continuidade do Serviço Público**

Além do princípio da Eficiência, estão previstos ainda diversos outros princípios da Administração Pública, que de maneira direta ou indireta, refletem na sistemática de análise e concessão de benefícios previdenciários por parte do INSS.

Como exemplo, temos a incidência do Princípio da Continuidade do Serviço Público, que nada mais consiste na ideia de que a prestação do serviço público não deve ser interrompida ou paralisada de forma abrupta. Este princípio se encontra alinhado também ao Princípio da



Soberania do Interesse Público, por entender que as demandas públicas estão em patamar superior de prioridade em relação as demandas particulares da sociedade.

Segundo Vedel (1976), considerando que uma atividade passa a integrar a categoria de serviço público, apresenta uma característica particularmente superior para a vida nacional ou para a vida local, bem como para a sociedade em si, uma vez que se impõe a prestação do serviço público a qualquer circunstância. Além disso, ainda se levanta alguns aspectos acerca deste princípio, tais como: a) a continuidade do serviço público supõe, em primeiro lugar, o funcionamento pontual e regular do serviço; b) quando a Administração assegura a gestão do serviço como regra, é ilegal que interrompa o serviço, exceto por força maior; Logo, em uma aplicação prática junto a sistemática interna do Instituto Nacional de Seguridade Social, deve ser norteado basilarmente, além do princípio da eficiência e dos demais relevantes princípios da Administração Pública, o Princípio da Continuidade do Serviço Público, priorizando sempre que possível uma prestação de serviço baseado na superioridade do interesse público, levando sempre em consideração o estado de necessidade dos demandantes dos benefícios previdenciários, englobando não só os de caráter assistenciais e de incapacidade, mas do rol como um todo, tendo em vista o caráter alimentar desses benefícios, facilitando assim, o entendimento da relevância de uma análise célere e eficiente, e a sua consequente resposta administrativa aos requerentes. 

---

6166

### **2.6.2. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**

Conforme pontua Tavares (2024), o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana não foi incluído no rol de direitos fundamentais do art. 5º da Constituição Federal de 1988, tendo sua previsão legal no art. 1º da Carta Magna, em seu inciso III, por entender que a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil.

Este princípio, além de previsão constitucional, deve estar inserido nos princípios que devem nortear todas as ações da sistema de Seguridade Social brasileira, não apenas prevendo meios de prover suas necessidades previdenciárias, como os citados benefícios por incapacidade, mas também a sua aplicação.

Um procedimento célere e eficiente, no processo de análise dos requerimentos de Auxílio por Incapacidade Temporária e Aposentadoria por Invalidez, levando também em consideração a gigantesca demanda desses serviços, se configuraria como uma forma de materialização do princípio da dignidade humana, por entender a grande necessidade e dependência dos segurados incapacitados em relação a uma análise ágil por parte do INSS para a sua subsistência.

## 2.7. Impacto da pandemia na análise do INSS

Faz-se necessário salientar sobre o cenário, pós pandêmico uma vez que o mesmo acarretou um aumento drástico nas solicitações de Benefício por Incapacidade Temporária para pessoas com sequelas da Covid-19. Comumente, antes denominado Auxílio-Doença, trata-se de um benefício pago pelo INSS ao trabalhador em casos de incapacidade laborativas temporárias, na qual por indicação médica precise se afastar por mais de um médico prestador de serviços ao INSS, devendo ser analisado a gravidade da doença e sua relação com o trabalho exercido.

É necessário destacar que em decorrência da Covid-19, as demandas na autarquia federal sofreram um aumento, gerando um impacto direto no tempo de análise dos benefícios por incapacidade temporária, sendo deste modo, o agravamento da negligência do INSS na gestão de prazo razoável.

Sendo assim, essa demora na análise vai contra os direitos pessoais dos indivíduos, devendo ser elencados que tal demora afeta diretamente o indivíduo além da situação de humilhação, ocorre também o disposto emocional, vexame e o sofrimento em ter negado em direito na qual é seu, mesmo após um longo tempo de espera. Todavia, é neste momento que os indivíduos que tiveram seu direito negado que recorrem à judicialização, sendo válido ressaltar que neste mesmo momento se deparam com as consequências jurídicas da morosidade nas análises administrativas realizadas pelo INSS.

6167

Após a pandemia de COVID-19, houve um aumento significativo nos requerimentos de benefícios por incapacidade no INSS. Em 2020, por exemplo, o número de pedidos de afastamento por doenças respiratórias cresceu 165% em comparação a 2019, totalizando 51.327 requerimentos contra 19.344 no ano anterior

## 2.8. A desconformidade da análise dos requerimentos em relação aos princípios constitucionais

É de conhecimento geral que a atuação do INSS, no que concerne a análise e concessão dos benefícios por incapacidade se encontra necessitada de aprimoramento, com observância aos princípios constitucionais administrativos.

Sendo assim, pode-se observar que a atuação do INSS se encontra em desconformidade com os princípios constitucionais enumerados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, a saber, os princípios da Administração Pública, provocando graves prejuízos aos administrados, uma vez que são indivíduos no qual a renda depende do benefício concedido pela Autarquia

diante do momento de incapacidade laboral, sendo importante destacar que apesar de tal direito ser seu, os possuidores sofrem com esta demora excessiva do benefício, que em muitas das vezes apenas obtém a concessão com o ingresso na via judicial.

Sabe-se que, boa parte da população é hipossuficiente, em termos econômicos e culturais, sendo este um grande percurso para o conformismo quanto ao indeferimento incorreto do benefício, pois a falta de informações necessárias não consegue sequer entender a motivação de tal negativa, e muitas vezes, impede até mesmo o processo de requerimento dos benefícios por incapacidade, diante da grande burocratização sistemática do INSS.

A judicialização dos benefícios previdenciários no Brasil tem sido um fenômeno crescente nos últimos anos. Em 2021, o Poder Judiciário brasileiro registrou o ingresso de 27,7 milhões de novas ações e concluiu 26,9 milhões de processos (Portal CNJ). Uma parte significativa dessas ações refere-se a litígios contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Um estudo realizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelou que o número de ações judiciais relacionadas a benefícios previdenciários ou assistenciais cresceu 140% entre 2015 e 2019. Esse aumento expressivo reflete um descompasso entre as interpretações administrativas do INSS e as decisões judiciais, resultando em uma avalanche de processos que chegam aos tribunais (Portal CNJ).

6168

## **2.9. Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social – PEFPS**

Em resposta a alta demanda de requerimentos e processos administrativos, combinado com o reconhecimento do próprio Estado da situação de calamidade na oferta dos serviços previdenciários brasileiros, bem como dos seus impactos, foi criado como resposta o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social.

Criado mediante a Medida Provisória nº 1.181, tem, como principal objetivo, a redução do tempo de análise de processos e requerimentos administrativos, dentre eles, os que concernem a benefícios previdenciários. Em seu art. 11, são estabelecidos os demais objetivos, a saber: o cumprimento de decisões judiciais em matéria previdenciária cujo prazo tenha expirado, a realização de exames médico-periciais e análises documental referente a benefícios previdenciários e a realização de exame médico-pericial de servidor público federal para fins de licença paratratamento de saúde.

A Medida Provisória estabelece que os processos cujo prazo de análise tenha superado

quarenta e cinco dias, ou que possuam prazo judicial expirado, devem ser priorizados, bem como a realização de perícias.

Na data de 14 de novembro de 2023, o PEFPS foi concretizado pela Lei 14.724/23, ressaltando a possibilidade do uso da tecnologia para a redução da alta demanda de respostas administrativas, mediante, como uma das alternativas, a ampliação do serviço das teleperícias, dando um importante passo para a aprimoração do serviço previdenciário brasileiro, em especial aos benefícios por incapacidade.

## **2.10. Desafios para os profissionais envolvidos na análise de benefícios previdenciários por incapacidade**

Além da grande demanda de requerimentos de benefícios por incapacidade, os médicos peritos e servidores do INSS enfrentam diversos outros fatores que o impedem de realizar de forma célere e eficiente a análise desses requerimentos.

A constante indisponibilidade do sistema eletrônico interno, número insuficiente de peritos, falta de segurança e sucateamento da infraestrutura das Agências são fatores que, combinados com a gigantesca quantidade de requerimentos, resultam em uma ultrapassagem do prazo para análise e conclusão dos requerimentos de Auxílio do Incapacidade Permanente e Aposentadoria por Invalidez. 6169

Abrucio (2007) afirma que uma infraestrutura administrativa eficiente é fundamental para o sucesso das políticas públicas e para a entrega de serviços de qualidade à população. Partindo dessa ideia, juntamente com a observação da insalubridade das Agências da Previdência Social, fica comprometido o serviço eficiente aos segurados requerentes de benefícios por incapacidade, tendo em vista que dificulta de forma significativa a realização da atividade dos peritos médicos e servidores do INSS.

Atualmente, conforme informações divulgadas pelo GI, estima-se que há pouco mais de 2.900 médicos peritos para atender a toda a demanda nacional de requerimentos de benefícios por incapacidade, configuração essa que se encontra bastante desproporcional.

Conclui-se, portanto, que há uma somatória de diversos fatores que culminam em situações dificultadoras a realização por parte dos servidores de uma análise célere, prática e eficaz, levando em consideração o estado precário em que a sistemática organizacional do INSS se encontra, resultando em uma análise demorada e muitas vezes, prejudiciais a concessão dos benefícios requeridos.

### **2.11. Judicialização excessiva**

Diante da inércia do INSS, a judicialização ocorre quando o segurado fica à mercê do descaso da referida autarquia, devido à demora em analisar os requerimentos realizados, os recursos formulados e a implantar os benefícios que foram concedidos, necessitando acionar o Poder Judiciário para a concretização dos seus direitos enquanto segurados.

Entretanto, além de direito assegurado, a judicialização ocorre em grande número, em razão da imensa fila de espera do INSS, gerando de igual modo elevada quantidade de processos judiciais em que a Autarquia configura o polo passivo. O INSPER, em seu relatório final de Justiça Pesquisa – A Judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, concluiu que os segurados vêm se utilizando do Mandado de Segurança para a efetivação do dever do INSS, sendo utilizado como forma de pressão diante da sua inércia. Porém, ainda que de início pareça eficiente, agrava a questão da judicialização excessiva.

Cumpra ainda salientar que o mesmo relatório concluiu que a judicialização não é apenas resultado da mora na análise, mas também no atraso da implantação dos benefícios já concedidos mediante sentença judicial. Caso nesse último caso venha a ser ajuizadas ações em busca da execução da obrigação, ocorre o fenômeno chamado de dupla judicialização, corroborando ainda mais pela alta demanda de respostas agora no âmbito judicial do INSS. Toda essa gigantesca quantidade de processos judiciais de demanda previdenciária acaba por comprometer de forma significativa a celeridade processual. 6170

O cumprimento desse setor judicial do INSS cabe às Centrais de Atendimento à Demanda Judiciária, com mobilização de servidores para a resolução de tal problema, servidores esses que poderia estar sendo eficientes ainda no âmbito administrativo ou remetidos a atividades que reduzissem a fila de espera, gerando de todo a sobrecarga e o agravamento da situação, não apenas para os segurados, se deparando com o seu direito não concretizado, mas para a própria Autarquia, com o esfacelamento do INSS e a sobrecarga em seu sistema processual interno.

### **2.12. Possíveis soluções para a melhoria do tempo hábil de análise e concessão de benefícios previdenciários por incapacidade**

Diante de toda essa abordagem, verifica-se claramente a necessidade de mobilização da Administração Pública, em obediência aos princípios constitucionais que norteiam a ideia da relevância da pessoa humana na República Federativa do Brasil, previsto na Carta Magna de 1988

como fundamento da nação, e do papel do Estado como garantidor de um sistema de seguridade social eficaz, capaz de atender a todos os segurados que se encontram incapacitados laboralmente, sejam eles temporários ou permanentemente, de forma célere e eficiente.

Dentre as possíveis soluções para a melhoria do tempo hábil de análise e concessão de benefícios previdenciários por incapacidade, podem ser abordadas, em primeira fase, o uso de plataformas digitais integradas para o aprimoramento eficaz, com a captação de dados essenciais à análise dos requerimentos de benefícios por incapacidade com o objetivo de tornar mais célere, sem dispensar etapas importantes à uma análise precisa.

Aliada à integração de plataformas digitais, pode ser realizada a continuação da ampliação do serviço de teleperícias, conforme já implementado pelo Governo no Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS). A ideia central é que não apenas sirva como medida urgente de diminuição da quantidade de requerimentos de benefícios por incapacidade com as suas devidas conclusões, mas que mantenham o número em quantidade razoável e proporcional, para que garanta aos requerentes tempo de espera hábil e satisfatório para garantia de sua subsistência diante da incapacidade laboral temporária ou permanente, mediante o uso contínuo das Perícias Médicas Virtuais.

Silveira (2020) destaca um ponto acerca da relevância do papel que a inovação social funciona como vetor para melhorar as políticas públicas, enfatizando ainda que repensar estratégias e práticas sociais com o uso da tecnologia pode aumentar a efetividade das ações governamentais, corroborando no aumento do bem-estar social.

Ademais, a contratação mediante concurso público de peritos médicos e servidores aptos, com o objetivo de aumentar quantitativamente para que seja proporcional à gigantesca demanda de requerimentos de benefícios por incapacidade no INSS se faz mais que necessárias, que, combinado com uma estrutura interna condizente com a relevância desta Autarquia, bem como suficiente para assegurar um trabalho digno e segurança desses servidores. Conforme informado anteriormente, a infraestrutura das sedes dos integrantes da Administração Pública desempenha importante papel para uma eficiente oferta do serviço público.

Beltrão (2016) afirma que desburocratizar implica modificar a própria estrutura do poder e a forma pela qual ele é exercido dentro da administração. O INSS, enquanto integrante da Administração Pública Indireta, no exercício da autotutela, deve realizar uma revisão de seus atos e normas administrativas, com o objetivo de facilitar ao máximo o acesso ao pedido de requerimentos de benefícios por incapacidade, bem como simplificar as etapas para a análise por

parte dos peritos e servidores do INSS, com a redução da burocratização de todo esse sistema.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, por considerar a relevância da dignidade humana, em especial a situação de vulnerabilidade dos segurados incapacitados laboralmente, bem como a importância do INSS para a garantia da sua subsistência, tratou de temas indispensáveis ao conteúdo relacionado a logística administrativa interna do INSS na análise e concessão de benefícios previdenciários por incapacidade.

Partindo da ideia de que, entender primeiramente todos os desdobramentos do sistema previdenciário brasileiro, no que concerne a oferta pública deste serviço mediante o Instituto Nacional de Seguridade Social, com o alinhamento das possíveis causas da mora na análise dos benefícios previdenciários por incapacidade, é indispensável para a compreensão do tema.

Ademais, a delimitação e a abordagem da dificuldade que os peritos médicos e servidores, responsáveis pelo recebimento, processamento e análise dos requerimentos de benefícios por incapacidade, bem como a infraestrutura e a organização sistemática é de suma importância para abranger todas os pontos de vista possíveis. Desta forma, além deste aumento, médicos, peritos e servidores do INSS ainda sofrem com outros fatores na qual impedem de ser realizado um processo de forma célere. Nesta perspectiva, é importante ressaltar a indisponibilidade do sistema eletrônico interno, números insuficientes de peritos, falta de segurança e sucateamento da infraestrutura das Agências, segurados incapacitados.

Fez-se válido também destacar sobre os impactos que a pandemia da COVID-19 ocasionou nestes processos, uma vez que, este acarretou em um aumento drástico em relação às solicitações de benefícios por incapacidade temporária e permanente, para pessoas com sequelas da COVID-19. Desta forma, as demandas na Autarquia Federal sofreram este impacto, onde corroborou uma expansão em sua quantidade e conseqüentemente no tempo de análise dos benefícios, sendo o agravamento da negligência da Administração Pública em relação aos servidores e peritos médicos na gestão de prazo razoável.

Por fim, motivado pela noção de urgência da situação dos segurados incapacitados, fez-se necessária a apresentação de propostas de melhorias internas e externas do INSS, para melhoria do tempo hábil de análise e concessão dos requerimentos, após toda a discussão acerca deste tema ficou evidente que este processo precisa de mobilização da Administração Pública, motivada pelos princípios constitucionais ora abordados. A utilização de plataformas digitais

integradas, em conjunto a isto, a oferta de ampliação dos serviços de teleperícias, como já incentivada pelo Governo no Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFS).

Sendo assim, com a implantação destas medidas o enfrentamento à estes problemas poderá experimentar a diminuição de demanda tornando este processo mais hábil, ressaltando a importância de aliar recursos tecnológicos para a ampliação da eficiência da ação do INSS junto aos requerimentos de Auxílio por Incapacidade Temporária e Aposentadoria por Invalidez.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado e Administração Pública no Brasil: uma agenda de inovação e desafios. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. Especial, p. 23-44, 2007.

ANDRADE, M. M. Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

BELTRÃO, Hélio. Desburocratização, descentralização e liberdade: a aterrissagem no Brasil real. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 494, set./dez. 2016

BRASIL. [Lei 14.724, de 14 de novembro de 2023. Institui o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS); dispõe sobre a transformação de cargos efetivos vagos do Poder Executivo federal.

BRASIL. [Medida Provisória nº 1.181, de 18 de julho de 2023. Institui o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social e dispõe sobre a transformação de cargos efetivos vagos do Poder Executivo federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1181.htm).

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, p. 15921, 25 jul. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social; Ministério da Saúde. Portaria Interministerial MTP/MS n. 22, de 31 ago 2022. Título da Portaria. *Diário Oficial da União*, Brasília, 01 set 2022. Seção 1, p. 156.

BRASIL. [Constituição Federal Brasileira (1988)]. Disponível em: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica>. Acesso em: 21 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2022: Judiciário julgou 26,9 milhões de processos em 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022>. Acesso em: 21 maio 2024.

CONSULTOR JURÍDICO. Benefícios por incapacidade devido à Covid-19 despontam no



INSS.Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-08/beneficios-incapacidade-covid-19-despontam-inss>. Acesso em: 21 maio 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33 ed. Rio de Janeiro, 2020.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14724.htm).  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

INSTITUTO DE ENSINA E PESQUISA – INSPER. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais / Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) – Brasília: CNJ,2020.

KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. 21º edição. Bahia: Editora Juspodivm, 2023.

LÜDER, Amanda. Fila da perícia média do INSS já ultrapassa 1 milhão de pessoas. G1. Rio de Janeiro. 20 jun 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/20/fila-da-pericia-media-do-inss-ja-ultrapassa-1-milhao-de-pessoas.ghtml>. Acesso em: 14 mar 2024  
MARTINS, Flavia Lara. Dano moral no direito previdenciário: a responsabilidade civil do INSS como garantia e proteção dos direitos sociais. 2020. 55f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

MARTINS, Sergio P. Direito da seguridade social: direito previdenciário. São José dos Campos, SP. SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553626157. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626157/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

6174

SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito Previdenciário Esquemático. 10 ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2020.

SILVEIRA, Sergio Kelner et al. Estratégias e Práticas de Inovação Social como Vetor de Indução e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas para o Cumprimento da Agenda 2030. FUNDAJ, 2020.

TAVARES, Andre R. Curso de direito constitucional. São José dos Campos, SP: SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9788553621248. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621248/>. Acesso em: 18 mai. 2024.

VASCONCELOS, Regina Alice O. L. A atuação do INSS em âmbito administrativo e os princípios constitucionais da Administração Pública. 2013, 53f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

VEDEL, George. Droit administratif. 6. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1976.