

A TÉCNICA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS APLICADA AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL: PODE O JUDICIÁRIO REMEDIAN O CAOS DA LITIGIOSIDADE PREVIDENCIÁRIA?

*THE TECHNIQUE OF STRUCTURAL PROCEEDINGS
APPLIED TO THE NATIONAL INSTITUTE OF SOCIAL
SECURITY: CAN THE JUDICIARY REMEDY THE CHAOS
OF SOCIAL SECURITY LITIGIOSITY?*

 doi.org/10.5212/RBDJ.v.3.0004

Alberto Luiz Hanemann Bastos¹

 <https://orcid.org/0000-0003-3091-093X>;

 <http://lattes.cnpq.br/9865382482535945>.

RESUMO: O presente estudo se propõe a analisar a aplicabilidade da técnica dos *processos estruturais* – oriunda das *structural injunctions* estadunidenses – para a reorganização das bases de funcionamento do Instituto Nacional do Seguro Social. A partir de dados empíricos oferecidos pelo “Observatório da Estratégia da Justiça Federal” e pelos “Boletins estatísticos da Previdência Social”, diagnosticou-se a existência de um elevado índice de judicialização de demandas na área previdenciária, cuja causa remonta à ineficiência intrínseca aos arranjos burocráticos do INSS. Assim, através de um cotejo analítico-bibliográfico e da metódica do estudo de casos, indica-se a técnica dos *processos estruturais* como um possível caminho para a reformulação do padrão de conduta adotado pelo INSS, alinhando-o ao dever constitucional de maximização do direito fundamental à previdência social.

Palavras-chave: Direito previdenciário. Processo estrutural. Instituto Nacional do Seguro Social. Jurisdição.

.....
¹ Mestrando em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Pós-graduando em Processo Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Pesquisador integrante do Grupo de Estudos em Trabalho, Economia e Políticas Públicas – TRAEPP. Advogado.

1. INTRODUÇÃO: UMA EPOPEIA ENTRE CAOS E DIKÉ

O panorama dos litígios travados na esfera previdenciária, marcado pelos constantes influxos entre os processos administrativo e judicial, pode ser ludicamente contextualizado pelos arquétipos de Caos e Diké, ambos oriundos da mitologia greco-romana.

De acordo com os mitos da era antiga, cujas narrativas remontam à obra do poeta Hesíodo, Caos se tratava do deus primordial: aquele que nasceu junto do próprio universo; antes da criação de qualquer outro ser divino; antes da criação do dia e também da noite; antes mesmo do surgimento da terra e dos céus (HESÍODO, 1995). Com efeito, o deus Caos induz-nos ao “abismo cego, noturno, ilimitado que evoca uma espécie de névoa opaca em que todas as fronteiras perdem a nitidez” (PASTORE, 2012, p. 110). O deus Caos, ao fim e ao cabo, remete-nos ao imagético associado à desordem, à confusão, ao distúrbio e à mixórdia, em que inexistem diretrizes pré-estabelecidas para orquestrar a dinâmica mundana.

De outro giro, Diké perfaz um contraponto a esse cenário desregrado. Filha de Zeus e Thêmis, Diké vivifica os ideais de justiça e equilíbrio, na medida em que esta, ao contrário de Caos, envereda seus esforços em sopesar adequadamente interesses contrapostos mediante regras pré-definidas. Em sua mão esquerda, Diké portava uma balança com dois pratos, ao passo que, em sua mão direita, carregava uma espada, de modo que, “tendo os olhos bem abertos, dizia (declarava solenemente) existir o justo quando os pratos estavam em equilíbrio (*íson*, donde vem a palavra *isonomia*)” (FERRAZ JUNIOR, 2003, p. 32).

Caos e Diké, nessa singela digressão, representam o antagonismo entre a incerteza do arbítrio e a previsibilidade do mundo jurídico,

respectivamente. Isso porque a acepção do jurígeno – confiado à deusa Diké – está intimamente associada aos caracteres “ordem” e “organização”, como bem pontua Paolo Grossi:

(...) o direito organiza o social, coloca ordem no desordenado conflito que ferve no seio da sociedade (...). Colocar em ordem, de fato, significa acertar as contas com as características da realidade que se ordena, já que somente pressupondo e considerando essas características não se lhe fará violência e se lhe ordenará efetivamente. (2005, p. 12)

Se, de um lado, Caos suporta o convívio com as contingências; de outro, Diké intenta harmonizar os fenômenos a sua volta: sistematizando-os e ordenando-os, de modo a conferir equilíbrio ao universo e ao cosmos. Se, num primeiro momento, Caos vagava num mundo em que todos os elementos conglobavam uma dinâmica arbitrária; supervenientemente, Diké engendrou balizas para que o movimento do cosmos adquirisse previsibilidade.

Nos meandros do direito previdenciário brasileiro, é possível assumir que o Instituto Nacional do Seguro Social corporifica o deus Caos, ao passo que o Poder Judiciário, nalguns torneios, traveste o manto da deusa Diké.

Diuturnamente, cidadãos são acometidos por riscos sociais das mais diversas ordens: perecem em razão das vicissitudes de uma doença; exaurem o vigor físico por conta do avanço da idade; perdem o equilíbrio financeiro devido ao falecimento de um dos membros do núcleo familiar. Na esperança de acalantar a sua frágil situação através dos benefícios previdenciários, que lhes são assegurados pela Lei 8.213/91 e pela Constituição, o segurado bate às portas do INSS, porém, ao invés de encontrar uma instância interessada em examinar diligentemente seu pleito e garantir os meios indispensáveis à sua manutenção, o cidadão se depara com a implacável figura do deus Caos.

Em sua atuação cotidiana, não são raras as situações em que a autarquia previdenciária, tal como Caos, desconsidera as balizas pré-determinadas pela jurisprudência dos Tribunais, pelas leis previdenciárias, pelas cláusulas constitucionais e pelas súmulas das Cortes Superiores, no fito de negar o benefício vindicado pelo segurado. Aparentemente, todo esse *caótico* cenário decorre de uma “cultura de indeferimento” de benefícios no processo administrativo previdenciário, da incongruência dos regulamentos *interna corporis* do INSS (v.g. Instruções Normativas, Portarias e Ofícios Circulares) com o posicionamento dominante da jurisprudência dos tribunais superiores, bem como das exíguas metas de tempo impostas às Agências da Previdência Social para a análise dos requerimentos administrativos que lhes são direcionados (TRICHES, 2014, p. 147-158).

Também, numa suposta “cruzada contra a dívida pública”, a administração utiliza todos os subterfúgios materiais, argumentativos e hermenêuticos cogitáveis para se eximir da concessão da prestação previdenciária, na equivocada crença de que o retraimento dos direitos de cunho prestacional se trata da única solução viável para resolver a problemática escassez orçamentária – vale lembrar que tal argumento não procede pois, além de significar a “total retirada de juridicidade dos direitos fundamentais sociais, os quais passariam a contar com ‘grau zero de garantia’” (SERAU JUNIOR, 2012, p. 84), a doutrina jurídica já demonstrou, há muito, que a promoção de todo e qualquer direito demanda custos, independentemente da exigência de uma conduta ativa ou abstencionista do Estado (HOLMES; SUNSTEIN, 2019).

Diante dessa caótica estratégia de atuação do Instituto Nacional do Seguro Social, ao invés de figurar como instância de viabilização do acesso à previdência social, “a população vê a autarquia previdenciária

como obstáculo, com uma péssima qualidade dos serviços prestados e deficitário sistema de agendamento eletrônico de atendimento” (TRICHES, 2015, p. 125). Em vez de analisar os pedidos de seus segurados com acurácia, eficiência e qualidade, o INSS olvida praticamente todos os seus argumentos com vistas a negar o seu direito – ainda que isso acarrete a violação da lei, da jurisprudência e, por vezes, da própria Constituição Federal.

Inconformado com a desordem instaurada na autarquia, o cidadão tenta buscar o equilíbrio no pulso firme da deusa Diké movendo ação judicial, na esperança de que as suas pretensões sejam adequadamente apreciadas e tuteladas. Assim, consolida-se a clara noção de que “a entidade previdenciária é um obstáculo à prestação previdenciária, pois, ao final, acredita-se que será no âmbito do Poder Judiciário que o problema será resolvido” (TRICHES, 2014, p. 149-150).

Ao fim e ao cabo, quando o indivíduo pleiteia a revisão judicial da decisão administrativa que indeferiu o seu benefício, excogita-se o claro desejo de que Diké conserte os atos arbitrários de Caos. Em outros termos, Caos recusa-se a obedecer aos critérios ordenados por Diké, de modo que a deusa sente-se compelida a restaurar o equilíbrio por seus próprios meios.

Todavia, ao contrário do que sugere o título desta subsecção, esse cenário não se trata de uma glamorosa “epopeia”, mas sim de uma grandiloquente “tragédia” – tal como a narra Erik Navarro Wolkart, ao perscrutar a conjuntura bem denominada de “*tragédia da Justiça*” (2019, p. 29-31).

De fato, competia originariamente a Caos (INSS) assegurar que os cidadãos obtivessem de modo justo e célere a sua cobertura

previdenciária. Todavia, Diké (Judiciário), que já detinha muitos outros afazeres complementares (como apreciar reclamações de consumidores lesados, interditar obras prejudiciais ao meio ambiente e restaurar cenários de perturbação à ordem econômica), assumiu para si os deveres que Caos se mostrava contumaz em descumprir.

Na concretude dos fatos, “acaba o Poder Judiciário tutelando aquilo que, originalmente, caberia a autarquia, e de forma repetitiva” (TRICHES, 2015, p. 125).

Dessa feita, Caos executa as suas funções de modo insatisfatório, delegando-as todas à Diké, que, a partir de então, tornou-se uma deusa combatida pelo excesso de tarefas.

2. A FALHA NA “SALA DE MÁQUINAS” DA ADMINISTRAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: UMA BREVE ANÁLISE DOS DADOS DO “OBSERVATÓRIO DA ESTRATÉGIA DA JUSTIÇA FEDERAL” E DOS “BOLETINS ESTATÍSTICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”

No âmbito do controle de políticas públicas, é consabido que a atuação judicial possui (ou deveria possuir) caráter meramente subsidiário. Com efeito, as Cortes não se tratam de instâncias naturalmente aptas à promoção de políticas públicas, na medida em que detêm atuação de índole *substitutiva*, isto é, condicionada à provocação dos cidadãos (MANCUSO, 2019, p. 162).

Por isso, em se tratando de medidas de controle do poder público, a movimentação jurisdicional pressupõe a ocorrência de uma situação de crise no mundo concreto; gize-se: uma situação na qual o Estado-

administração não presta a devida observância ao feixe de direitos e deveres delineados nas leis e na Constituição. Essa é a célebre lição lançada pelo Min. Celso de Mello, quando do julgamento do AgR-RE 410.715:

(...) não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas dessa Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas. (...) o encargo reside, primeiramente, nos poderes Legislativo e Executivo. Impende assinalar, no entanto, que tal incumbência poderá atribuir-se, embora excepcionalmente, do Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional. (STF, AgR-RE nº 410.715, 2005)

Nessa linha, o ajuizamento de uma ação contra uma entidade pública reflete, em alguma medida, a inadimplência de um dever jurídico por parte do Estado-administração e, por conseguinte, uma falha na concretização das finalidades almejadas pelo constituinte (CARVALHES, 2019, p. 140).

Aplicando essa lógica à esfera previdenciária, quando o INSS deixa de observar cláusulas normativas constitucionais e legais durante o processamento do requerimento administrativo de benefícios, é necessário que o Poder Judiciário seja instado a corrigir a conduta da autarquia, forçando-a a conceder as prestações indeferidas indevidamente.

Conforme as premissas acima assinaladas, essa *revisão judicial* do ato administrativo exarado pelo INSS deveria possuir caráter excepcional, na medida em que somente situações de crise, de desobediência à lei e à

Constituição justificariam a intervenção jurisdicional sobre as condutas do ente previdenciário. Todavia, no cotidiano forense previdenciário, forçoso admitir que a atuação do Poder Judiciário não tem sido pautada pela *subsidiariedade* acima assinalada; de todo o contrário, na realidade, a jurisdição tem se destacado pelo latente protagonismo.

De acordo com os dados fornecidos pelo “Observatório da Estratégia da Justiça Federal”, no ano de 2018, tramitavam aproximadamente 3.447.123 (três milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, cento e vinte e três) demandas envolvendo temática previdenciária no âmbito da Justiça Federal, o que representa índice aproximado de 53,34% (cinquenta e três vírgula trinta e quatro por cento) do total de processos daquela Corte (CJF, SECRETARIA DE ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA, 2018). Frise-se: muito embora a instância federal julgue uma série de matérias descoladas do âmbito previdenciário (v.g. tributária, administrativa, penal e ambiental), mais de metade dos seus esforços são direcionados à resolução de conflitos envolvendo o Instituto Nacional do Seguro Social.

Entrementes, as estatísticas fornecidas pelos relatórios mensais do INSS também auxiliam a esclarecer esse intrincado panorama. Ao início do ano de 2019, a autarquia iniciou a mensuração do assim chamado “grau de judicialização” de benefícios previdenciários: trata-se de um indicador que se propõe a sinalizar a percentagem de benefícios concedidos judicialmente, dentro de um universo que considera a totalidade de benefícios gerenciados pelo INSS.

Em janeiro de 2019, cerca de 30.516 (trinta mil, quinhentos e dezesseis) benefícios previdenciários foram concedidos exclusivamente pela via judicial (INSS, SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COORDENAÇÃO-GERAL DE

ESTATÍSTICA, DEMOGRAFIA E ATUÁRIA, jan./2019, p. 28), número que foi majorado para o patamar de 39.051 (trinta e nove mil e cinquenta e um) benefícios em dezembro do mesmo ano (INSS et al., dez./2019, p. 29). Com efeito, a soma de todos os benefícios concedidos judicialmente no ano de 2019 indica um importe total de 557.387 (quinhentos e cinquenta e sete mil, trezentos e oitenta e sete) prestações – o cálculo foi efetuado mediante a soma de todos os benefícios previdenciários urbanos e rurais cujas concessões judiciais foram registradas, no ano de 2019, nos *Boletins estatísticos da Previdência Social* de publicação mensal (INSS et al., 2019).

Diante desse diagnóstico, tomando emprestada a expressão utilizada por Roberto Gargarella (2016, p. 38-39), é lícito concluir que existe alguma falha nas engrenagens da “sala de máquinas” da administração previdenciária. De fato, o *locus* em que ocorrem as decisões incumbidas à seguridade social encontra-se nitidamente abalado por uma enorme divergência entre as pautas hermenêuticas do INSS e do Poder Judiciário.

Perscrutando os números acima citados, constata-se uma latente ineficiência do INSS no cumprimento de sua missão constitucional de promover o direito fundamental de acesso à previdência social. Ora, se a autarquia analisasse com zelo e eficiência os requerimentos previdenciários formulados pelos segurados, certamente não existiriam 3.447.123 (três milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, cento e vinte e três) de processos em trâmite na Justiça Federal – todos com a pretensão de corrigir erros cometidos pelo INSS. Do mesmo modo, se a autarquia primasse pela adequada tutela previdenciária dos cidadãos, seria despicienda uma posição tão enérgica do Judiciário a ponto de

determinar a concessão de 557.387 (quinhentos e cinquenta e sete mil, trezentos e oitenta e sete) benefícios num único ano.

Portanto, é de se assentir com Savaris no sentido de que “o excesso de demandas previdenciárias decorre da péssima qualidade dos serviços prestados pelo INSS ao potencial beneficiário da previdência social” (2018, p. 147). Apesar de todas as intercorrências apontadas, a entidade previdenciária aparenta ignorar essa realidade, na medida em que continua a contrariar a lei, a Constituição e a jurisprudência dominante das Cortes durante a análise de aposentadorias, pensões e benefícios por incapacidade, com o fito de obstruir o acesso à seguridade numa suposta “cruzada contra a dívida pública”. Essa postura é bem descrita por Juliana Pondé Fonseca:

O mais marcante da postura do INSS é, entretanto, a insistência em persistir aplicando uma política ilegal mesmo após ter sido alertado inúmeras vezes pelo Judiciário acerca dessa ilegalidade. A atitude da autarquia é basicamente a de “me processe”, sem se incomodar com as repercussões nacionais desse entendimento. (2015, p. 126)

Ignorando toda e qualquer imposição legal, constitucional e jurisprudencial que se mostre favorável ao segurado, o INSS intenta obstruir ao máximo a implementação de benefícios previdenciários, em afronta ao próprio princípio da legalidade. É o que bem observa Marco Aurélio Serau Junior ao descrever o fenômeno nomeado de *pauta de legalidade*, no qual o INSS insiste em acolher direitos previdenciários por meio de uma interpretação extremamente restritiva da cláusula da proteção social:

O conflito previdenciário, nesse segmento de *pauta de legalidade*, pressupõe e observa a ausência de internalização desse sentimento de respeito às normas jurídicas por parte do

INSS. A dificuldade no cumprimento das regras jurídicas já existentes (respeito à legalidade, de modo geral) decorre do histórico e características burocrático-autoritárias do INSS.

(...)

Podemos indicar hipóteses dessa pauta de legalidade: a negativa de atendimento nas agências do INSS; o descumprimento, puro e simples, de decisões judiciais favoráveis aos segurados; a concessão de benefício de menor valor quando a lei possibilite outro de melhor qualidade (p. ex, a concessão de aposentadoria proporcional ao revés de aposentadoria integral); o corte arbitrário de benefícios previdenciários sem a apuração em prévio processo administrativo pautado pelo devido processo legal. (2015, p. 74-76)

Nesse mesmo sentido, necessário também ressaltar os apontamentos de Alexandre Schumacher Triches, o qual sugere que o distanciamento entre a jurisprudência consolidada dos tribunais brasileiros em relação ao INSS reside, principalmente, nas recusas injustificadas de protocolo de requerimentos administrativos, no indeferimento desmotivado de benefícios previdenciários e na ausência de promoção do desenvolvimento regular do processo administrativo (2014, p. 149-150).

Nessa “sala de máquinas”, portanto, a engrenagem que conecta o INSS ao Poder Judiciário encontra nítidos defeitos de rodagem, tendo em vista que os protocolos usualmente adotados pela autarquia previdenciária instigam a enérgica intervenção judicial.

3. O PROCESSO ESTRUTURAL: UM PONTO DE PARTIDA PARA A RESOLUÇÃO DO CAOS NO INSS

Cotejando todas essas observações, tem-se o seguinte diagnóstico: o INSS presta um serviço público de baixa qualidade (v.g. demora na análise de requerimentos administrativos, indeferimento de pedidos

de aposentadoria através de fundamentos contrários à legislação previdenciária e à jurisprudência dominante, desrespeito às garantias do *devido processo legal*) e o Poder Judiciário engendra parte significativa de seus esforços no sentido de corrigir a atuação da autarquia.

Nesse contexto, não há maiores dúvidas de que o Poder Judiciário detém legitimidade para exercer controle sobre os atos administrativos do INSS que se mostrem contrários à lei e à Constituição (cf. DI PIETRO, 2010, p. 236). Inobstante, existe uma fundada indagação sobre o *modo* como o comando judicial pode mostrar-se efetivo para inibir as reiteradas ilegalidades cometidas pelo padrão de comportamento da autarquia.

Apesar da insistente atuação das instâncias judiciais na correção de equívocos cometidos pelo INSS, forçoso reconhecer que tais esforços não surtem maiores efeitos no plano macrossocial. Quer dizer, muito embora o Poder Judiciário sinalize, mês após mês, os milhares de erros cometidos pela autarquia em suas deliberações internas, não existe qualquer preocupação da esfera administrativa em rever o seu *modus operandi* – é como se o INSS sofresse de uma espécie de “pseudolalia” (cf. FOLMANN, 2019, p. 18), de modo a criar uma realidade imaginária na qual o indeferimento massivo de benefícios previdenciários se trataria da única solução viável para os *déficits* orçamentários e o excesso de demanda por aposentadorias.

Diante disso, se a esfera judicial continuar lançando mão das mesmas ferramentas de invalidação pontual e isolada de atos administrativos, não é possível cogitar outro cenário senão a perpetuação do caos no *conflito previdenciário*. Deve-se assumir, portanto, que a mudança dessa intrincada dinâmica está condicionada à modificação do *modo* como a jurisdição interpõe-se perante o INSS.

Retomando as analogias supramencionadas: Diké não fará com que Caos passe a executar corretamente os seus afazeres sem qualquer admoestação mais incisiva; do mesmo modo, a “sala de máquinas” da administração previdenciária não irá operar corretamente se a sua manutenção comportar apenas a limpeza de resíduos presentes nas peças, sem a substituição das engrenagens defeituosas.

Nesse passo, conquanto necessário que erros pontuais das agências do INSS sejam corrigidos mediante provimentos judiciais isolados, é imprescindível que a jurisdição dilate os seus escopos de atuação. Mais do que solver os conflitos individuais e atomizados altercados entre os segurados e o INSS, é preciso que os próprios protocolos da autarquia sejam remodelados, a fim de que a sua atuação prospectiva passe a se conformar, de maneira generalizada, aos ditames constitucionais e legais.

A exemplificação mostra-se útil para ilustrar essa dinâmica em termos práticos. Imagine-se que um dentista autônomo formula perante o INSS um pedido de aposentadoria especial, todavia tem o seu requerimento administrativo indeferido pela autarquia, sob o fundamento de que “o contribuinte individual não está abarcado no rol de segurados específicos do art. 22, inciso II, da Lei 8.212/91 que vertem contribuições específicas para o financiamento dessa modalidade de prestação”. Ciente de que tal decisão administrativa contraria expressamente a jurisprudência pacífica dos Tribunais Regionais Federais e das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais (vide Súmula 62 da TNU), o segurado move demanda contra o INSS e, sem maiores dificuldades, obtém a ordem judicial de implantação de sua aposentadoria especial.

In casu, de fato, o Judiciário garantiu o resguardo dos direitos do dentista prejudicado pela atuação desidiosa do INSS; no entanto,

afastando os olhares para uma visão mais ampla do fenômeno, é possível verificar que o problema que originou todo o incidente litigioso permanece incólume. Isso porque, a par do conteúdo da decisão que deferiu a aposentadoria especial ao odontologista, é certo que o INSS continuará se utilizando do mesmo fundamento (ausência de menção específica dos contribuintes individuais no art. 22, II, da Lei 8.212/91) para indeferir indevidamente benefícios previdenciários, sem qualquer espécie de “internalização” do comando jurisdicional (SERAU JUNIOR, 2015, p. 74-76). Assim, todos os dentistas e demais contribuintes individuais interessados na aposentadoria especial continuarão sendo obrigados a propor novas demandas, dotadas de idêntico conteúdo, no sentido de que o Poder Judiciário repita à autarquia o mesmo comando do julgamento pregresso: “*contribuintes individuais não podem ter a aposentadoria especial negada pelo simples fato de não constarem expressamente no rol de segurados do art. 22, II, da Lei 8.212/91*”.

Nesta seara, a técnica dos *processos estruturais* – oriunda das *structural injunctions* estadunidenses – desponta como uma possível solução para o rompimento desse ciclo vicioso.

Preliminarmente, insta destacar os principais aspectos que envolvem a temática dos *processos estruturais*. Ao observar o paradigmático caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, o jurista Owen Fiss apontou que a jurisdição detém dois principais escopos de atuação, a saber, a *dispute resolution* e *structural reform* (cf. ARENHART, OSNA, 2019, p. 120). Sobre a dicotomia, leciona o autor:

O modelo de solução de controvérsias pressupõe uma sociedade essencialmente harmoniosa; um conjunto de normas que confira direitos e obrigações aos indivíduos. Esses celebram acordos em consonância com tais normas, porém, às vezes, ocorrem incidentes que perturbam a harmonia; por exemplo, um

fazendeiro não pode honrar sua promessa de vender uma vaca. Então, o indivíduo prejudicado recorre às cortes para que uma das normas seja implementada ou cumprida ou, possivelmente, para completar seu significado. O foco da investigação probatória será o incidente ou, na linguagem das normas relativas às petições, a “transação” ou “ocorrência”.

Contrariamente, o foco da reforma estrutural não é direcionado para transações ou incidentes particulares, mas para as condições da vida social e para o papel que as organizações de grande porte desempenham na determinação dessas condições. O que é crucial não é o fato da criança negra ser rejeitada em uma escola de brancos ou o ato individual de brutalidade policial. Esses incidentes podem desencadear a ação judicial e, também, ter significado probatório: prova de um “padrão ou prática” de racismo ou ilegalidade. Todavia, a questão principal do processo ou o foco da investigação judicial não são esses incidentes, os quais são eventos particularizados e isolados, mas, sobretudo, uma condição social que ameaça importantes valores constitucionais e a dinâmica organizacional que cria e perpetua tal condição. (FISS, 2004, p. 49-50)

Logo, o *processo estrutural* se trata de uma forma diferenciada de condução da atuação jurisdicional. Ao invés de intentar resolver uma controvérsia pontual travada entre dois litigantes, o julgador direcionará os seus esforços para o tratamento da própria conjuntura que deu origem aos múltiplos incidentes de violação a direitos fundamentais e valores constitucionais. Com efeito, nesse tipo de litígio, “é preciso tomar a violação como ponto de partida para encontrar formas de cessar o comportamento que a origina ou o contexto estrutural que a favorece” (VITORELLI, 2017, p. 371).

Ademais, se esses incidentes decorrem dos próprios arranjos institucionais aplicados pelo Estado, incumbe ao Judiciário reestruturar todo o padrão de comportamento da administração pública, de modo a eliminar os fatores da burocracia estatal que causam perturbação aos valores constitucionais e aos direitos fundamentais dos cidadãos (FISS, 2004, p. 27).

Evidentemente, para que os provimentos de caráter *estrutural* tornem-se viáveis, é necessária uma modulação dos conceitos processuais tipicamente aplicados aos litígios individuais. Por exemplo, mostram-se necessárias: a mitigação do dogma da “separação dos Poderes da República”, sendo possível cogitar, na espécie, um sistema de *balanceamento de Poderes* (ARENHART, 2009, p. 9-10); a atenuação do princípio da demanda, na medida em que o magistrado deve ter maior liberdade para eleger medidas aptas a reformar o contexto macrossocial de violação de direitos fundamentais; e a prolação contínua de decisões judiciais capazes de se adaptar às vicissitudes da reforma promovida pelas Cortes (“*provimentos em cascata*”), de modo a verificar a proficuidade da intervenção judicial no contexto litigioso (ARENHART, 2013).

No âmbito *estrutural*, portanto, ao invés de se limitar à composição de conflitos pontuais entre particulares, o Judiciário passa a deter a função de reconfigurar a dinâmica social, de modo a promover valores constitucionais (cf. FISS, 2004, p. 26). Nesse âmbito, como bem pondera Fiss, incumbe à jurisdição “não apenas acabar com um incidente que perturba o *status quo*”, mas também “mudar o estado de coisas atual e criar um novo *status quo*” (2017, p. 33).

Trata-se de situação semelhante àquela abordada na teoria do “Estado de coisas inconstitucional”, como bem pontua o jurista Carlos Alexandre de Azevedo Campos:

O juiz constitucional depara-se com uma realidade social necessitada de transformação urgente e, ao mesmo tempo, com falhas estruturais e impasses políticos que implicam, além do estado inconstitucional em si mesmo, a improbabilidade de o governo superar esse estágio de coisas contrário ao sistema de direitos fundamentais, sem que o seja a partir de uma forte e ampla intervenção judicial. (2019, p. 102)

De fato, essa “*forte e ampla intervenção judicial*”, justificada por um contexto de massiva violação aos valores constitucionais, pode ser vislumbrada nos dois casos mais célebres em que se lançou mão da técnica dos *processos estruturais*. Em *Brown v. Board of Education of Topeka* – especialmente em *Brown II* –, muito além de deferir o pleito de uma criança negra que requisitava sua matrícula numa escola destinada exclusivamente às crianças brancas, o Poder Judiciário movimentou-se no sentido de modificar todas as bases do sistema educacional estadunidense, fulminando o racismo inerente à doutrina “*separate but equal*” (JOBIM; ROCHA, 2017). Da mesma maneira, em *Holt v. Sarver*, muito mais do que deferir a tutela indenizatória aos detentos que sofreram abusos físicos e psicológicos no sistema prisional do Arkansas, a jurisdição alterou as bases de funcionamento dos presídios daquela região, delimitando, por exemplo, o número máximo de ocupantes permitidos numa cela e vedando o emprego de sanções vexatórias à dignidade dos reclusos (VIOLIN, 2017).

Em síntese, o *processo estrutural* não se limita a resolver incidentes pontuais de violação a valores constitucionais; mais do que isso, o *processo estrutural* presta-se a remediar todo o contexto macroinstitucional que deu origem às múltiplas ilicitudes remetidas ao crivo da jurisdição – modificando, inclusive, o padrão de conduta de grandes organizações privadas e estatais, caso não existam outras medidas mais simples que possam resolver o litígio (ARENHART et al., 2019, p. 142).

Quadro semelhante pode ser vislumbrado ao se observar o contexto das relações travadas entre os segurados e o INSS. Como já exposto, o *modus operandi* da autarquia é o de rejeitar massivamente o acobertamento previdenciário dos cidadãos, não raro em desrespeito à lei, à Constituição e à jurisprudência consolidada nos Tribunais.

Portanto, é lícito assumir que parcela significativa dos litígios judiciais previdenciários deriva de uma única fonte: a ineficiência do INSS. De fato, as milhares de ações ajuizadas em face da autarquia não refletem incidentes isolados de divergência de interesses; na realidade, todas estão interconectadas pelo padrão de comportamento do INSS, que se calca numa “cultura de indeferimento de benefícios” (TRICHES, 2014, p. 150-158).

Traçando um paralelo com as reflexões de Owen Fiss (2004, p. 49-50), um *processo estrutural previdenciário* se prestaria a perscrutar as falhas internas aos próprios mecanismos de funcionamento da autarquia, responsáveis por criar e perpetuar esse estado de violação massiva aos direitos fundamentais dos segurados.

Muito mais do que verificar se o INSS agiu corretamente ao indeferir um determinado benefício previdenciário, incumbe à jurisdição estrutural modificar as próprias bases funcionais da autarquia, de modo a inibir a continuidade de comportamentos manifestamente contrários aos ditames constitucionais, legais e pacificados no escólio jurisprudencial.

Em termos pragmáticos, retornando ao exemplo acima delineado, a atuação jurisdicional não deve se adstringir à concessão da aposentadoria especial ao dentista autônomo que teve o seu benefício indevidamente indeferido pelo INSS. Muito além disso, incumbe ao Judiciário intervir no funcionamento interno da autarquia para que esta jamais torne a negar aposentadorias especiais com fulcro numa interpretação equivocada do art. 22, inciso II, da Lei 8.212/91.

Com razão, Marco Aurélio Serau Junior aponta o nítido caráter macrossocial das demandas previdenciárias, circunstância que dá azo à aplicação da técnica dos *processos estruturais*:

O Processo Judicial Previdenciário, embora muitas vezes se materialize com a aparência de uma demanda individual postada contra o INSS (um tipo clássico de demanda do tipo *autor x réu ou Caio x Tício*), na realidade reflete um conflito estrutural de correção de políticas e serviços públicos a cargo da autarquia previdenciária, a fim de que entrem em consonância com a Constituição e, muitas vezes, mesmo com as normas infraconstitucionais.

Cada uma das diversas demandas previdenciárias é, na realidade, a expressão de uma busca judicial mais ampla e mais profunda, consubstanciada, como dissemos acima, no escopo de alteração dos próprios rumos e critérios da atividade estatal relativa à Previdência Social, a qual afeta, amiúde, inúmeros segurados e dependentes. (SERAU JUNIOR, 2014, p. 61)

Ao fim, levando em consideração que essa perturbação social provocada pelo INSS ocorre “justamente por sua conduta violadora de direitos, que é causada por práticas que atentam contra os cidadãos e até mesmo pela emissão de atos regulatórios em conflito com a Constituição e com a legislação” (FONSECA, 2015, p. 123), a técnica do *processo estrutural* pode ser utilizada para a recomposição dos valores públicos plasmados na Constituição, em especial a *universalidade da cobertura e do atendimento* das instituições vinculadas à seguridade social.

4. UM BREVE PANORAMA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS PREVIDENCIÁRIOS NO DIREITO BRASILEIRO

Uma vez constatado que os processos estruturais se prestam à reconfiguração de um cenário de violação massiva de direitos fundamentais, é possível que tal técnica seja vislumbrada como uma solução para a excessiva litigância na esfera previdenciária.

Para tanto, mostra-se imprescindível um pareamento entre os posicionamentos dissonantes do INSS e do Poder Judiciário em relação aos diversos temas do direito previdenciário, pois, como já exposto, a causa nodal da judicialização excessiva de pleitos envolvendo o indeferimento de benefícios previdenciários se trata da recusa do INSS em internalizar determinadas pautas hermenêuticas carregadas pelos tribunais.

Com efeito, todo e qualquer órgão que integra a estrutura do Poder Judiciário detém a função de zelar pela *guarda da Constituição*, sobretudo em um sistema no qual se admite o controle difuso de constitucionalidade, segundo o qual “qualquer interessado poderá suscitar a questão de inconstitucionalidade, em qualquer processo, seja de que natureza for, qualquer que seja o juízo” (SILVA, 2013, p. 54). Estando na posição de protetor dos valores constitucionais, não há dúvidas de que os Tribunais possuem o dever de remediar os padrões de comportamento do INSS que se mostrarem contrários à lei, à Constituição e, inclusive, aos seus precedentes vinculantes (nessa perspectiva, cf. VEZNE; SCHMITZ, 2017, p. 199-215). Parte-se da premissa de que a essência da atividade jurisdicional é a de conferir significado aos valores públicos idealizados pelo constituinte, concretizando-os tanto nas relações entre particulares, quanto nas relações firmadas entre estes e a administração pública.

No direito brasileiro, já é possível pinçar algumas decisões que se propuseram a aplicar *reformas estruturais* no INSS, promovendo significativas mudanças em seus arranjos institucionais, de modo a adequá-los aos valores constitucionais ligados à seguridade social.

Um primeiro exemplo pode ser extraído de uma situação muito corriqueira no cotidiano administrativo previdenciário: a excessiva

demora das Agências da Previdência Social na designação das perícias médicas necessárias para a concessão de benefícios por incapacidade. É cediço que a concessão desse tipo de benefício pressupõe a avaliação prévia do estado de saúde do requerente por meio de exame médico realizado pelos peritos do INSS. Em síntese, a perícia designada pelo ente previdenciário detém a finalidade de avaliar se o requerente está (in)capaz para o exercício de sua atividade laborativa, para efeitos de concessão de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou auxílio-acidente. Intui-se, portanto, que a perícia se trata de uma diligência *necessária* para o deferimento dos benefícios por incapacidade.

Ocorre que, em meados de 2011 – ano em que foi ajuizada a Ação Civil Pública nº 5025299-96.2011.404.7100 pela Defensoria Pública da União –, deu-se início a uma série de denúncias perante a Defensoria Pública e ao Ministério Público Federal, as quais sinalizavam a excessiva morosidade do INSS em designar perícias ligadas à concessão de benefícios por incapacidade.

Apesar de alguma variância dos números coletados nas diversas regiões do país, os relatos colhidos nos sucessivos Inquéritos Civis promovidos pelo Ministério Público Federal apontavam que o INSS chegava a demorar 70 (setenta) a 200 (duzentos) dias para realizar a perícia administrativa, lapso no qual o segurado era obrigado a aguardar exame médico sem ter condições de exercer a sua profissão.

A título ilustrativo, tome-se os dados consignados na petição da Ação Civil Pública nº 1000348-97.2019.4.01.4000, ajuizada pelo Ministério Público Federal do Piauí, a qual noticiou que, no ano de 2018, “o tempo médio de atendimento das perícias médicas no Estado do Piauí era de 88 (oitenta e oito) dias, havendo agência em que este

tempo alcançava a demora de 193 (cento e noventa e três) dias” (MPF-PI, 2018, p. 3).

Dessa maneira, embora essas falhas decorressem da própria ineficiência estrutural da autarquia, os principais prejudicados pela morosidade do agendamento das perícias eram os segurados, que se viam obrigados a aguardar por meses o exame médico sem auferir qualquer benefício previdenciário apto a suprir a ausência de renda pessoal.

Diante dessa conjuntura, com o fito de resguardar o acesso tempestivo aos benefícios por incapacidade, a Defensoria Pública e o Ministério Público Federal promoveram o ajuizamento de sucessivas Ações Cíveis Públicas. A título meramente exemplificativo, pode-se trazer a lume a Ação Civil Pública nº 5025299-96.2011.404.7100, movida pela Defensoria Pública da União; a Ação Civil Pública nº 0002794-17.2014.403.6003, ajuizada pelo Ministério Público Federal do Mato Grosso do Sul; e a Ação Civil Pública nº 1000348-97.2019.4.01.4000, proposta pelo Ministério Público Federal do Piauí.

Com efeito, muito além de incidentes pontuais de infringência às prerrogativas ligadas à seguridade social, o caso envolvia um “padrão de comportamento” do INSS que acarretava uma violação massiva e reiterada de direitos fundamentais. Assim, o provimento jurisdicional não poderia se limitar a determinar que a autarquia atendesse prontamente todos os segurados que aguardavam na fila de espera das perícias administrativas; mostrava-se necessária a prolação de um comando judicial de elevado impacto interinstitucional, apto a remodelar o próprio “padrão de comportamento” do INSS em relação ao processamento dos benefícios por incapacidade.

Nesse plano, interessante solução foi adotada pela Turma Suplementar de Santa Catarina, no julgamento da Ação Civil Pública nº 5025299-96.2011.404.7100, a qual se debruçou sobre a atuação das Agências da Previdência Social situadas no Rio Grande do Sul. Naquela ocasião, o Desembargador Celso Kipper, responsável pela relatoria do processo, destacou que “a demora na realização das periciais médicas administrativas é problema estrutural que atinge difusamente todo o Estado do Rio Grande do Sul” (TRF4, APELREEX nº 5025299-96.2011.404.7100, 2013) e que a causa dessa excessiva morosidade “diz respeito a questões de gestão, notadamente vinculadas a uma desigual distribuição de recursos humanos, ainda que, provavelmente, com razões em época pretérita” (TRF4, APELREEX nº 5025299-96.2011.404.7100, 2013).

Ciente de que tal circunstância demandava uma intervenção judicial mais ampla e contundente, o magistrado emitiu a seguinte decisão:

Frente ao exposto, defiro em parte o pedido de agregação de efeito ativo para determinar às Gerências Executivas do INSS de todo o Estado do Rio Grande do Sul que, nos casos de requerimentos de auxílios-doença e de aposentadorias por invalidez previdenciários em que o agendamento de perícia médica tenha sido fixado em data superior a 45 (quarenta e cinco) dias da data do requerimento administrativo, implantem automática e provisoriamente o benefício de auxílio-doença (desde que preenchidos os requisitos da qualidade de segurado e carência mínima, se necessária) a partir do 46º dia do requerimento até a data de perícia oficial que constatar a capacidade laboral, devendo o benefício ser mantido caso o exame administrativo aponte incapacidade temporária para a atividade habitual (pelo prazo definido pelo perito do INSS) ou, na hipótese de restar constatada a incapacidade total e permanente, convertido em aposentadoria por invalidez, estando dispensados da devolução de valores percebidos em razão da implantação automática do benefício os segurados que sejam considerados aptos para o trabalho pela perícia autárquica. (TRF4, APELREEX nº 5025299-96.2011.404.7100, 2013)

Em suma, tomando como respaldo legal o art. 41-A, § 5º, da Lei 8.213/91, a decisão definiu que o prazo tido como razoável para a designação das perícias administrativas era o de 45 (quarenta e cinco) dias, sendo que a consequência da extrapolação desse lapso seria a implantação forçada de auxílio-doença em favor do segurado que requereu benefício por incapacidade.

Numa perspectiva *estrutural*, o provimento jurisdicional mostrou-se duplamente benéfico: primeiro, porque forçou o INSS a promover amplas mudanças em seu sistema de gerenciamento de perícias, sob pena de ter de arcar com excessivas despesas que poderiam sobrevir com a concessão massiva de benefícios de auxílio-doença após atrasos superiores a 45 (quarenta e cinco) dias; segundo, porque a sanção imposta ao INSS pelo eventual descumprimento da decisão resultava no favorecimento dos próprios segurados – os maiores prejudicados pela ineficiência da autarquia.

Embora o Supremo Tribunal Federal, após reconhecer a Repercussão Geral no RE nº 1.171.152/SC, tenha decretado a suspensão de todos os processos que versem sobre a “possibilidade de o Poder Judiciário (i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo”, imperioso destacar que os provimentos emanados no curso da Ação Civil Pública nº 5025299-96.2011.404.7100 possuem nítido caráter *estrutural*, uma vez que, muito mais do que resolver intercorrências pontuais entre o INSS e os cidadãos, determinaram a implantação de medidas prospectivas, tendentes a remodelar o padrão de comportamento da autarquia no que dizia respeito ao gerenciamento de seus exames médicos.

Além deste, outro exemplo pode ser indicado. Tratam-se das ações coletivas ajuizadas com o intuito de se contrapor a excessiva morosidade do INSS em concluir a análise dos requerimentos administrativos formulados pelos segurados.

A judicialização em torno dessa problemática decorreu do reiterado descumprimento das disposições contidas na Lei de Processo Administrativo por parte INSS. Ocorre que o art. 49 da Lei 9.874/99 dispõe que, após o término da fase instrutória do processo administrativo, o poder público possui o dever de concluir a análise dos requerimentos que lhes são apresentados no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 30 (trinta).

No entanto, em quadro similar ao observado no caso das perícias médicas envolvendo benefícios por incapacidade, começaram a se tornar cada vez mais frequentes denúncias sinalizando o descumprimento do prazo do art. 49 da Lei 9.874/99. Nesse sentido, milhares de segurados apresentaram-se às instâncias de proteção ao cidadão relatando que a decisão administrativa a respeito da concessão ou indeferimento do benefício previdenciário costumava ser proferida muito após os 60 (sessenta) dias estipulados pela Lei de Processo Administrativo.

Por exemplo, no Inquérito Civil nº 1.16.000.000126/2017-15, que resultou no ajuizamento da Ação Civil Pública nº 102115073.2019.4.01.3400, colheram-se relatos de que pedidos administrativos de pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e aposentadoria por tempo de contribuição demoravam de 7 (sete) a 9 (nove) meses para serem efetivamente analisados pelo INSS. Posteriormente, tais dados restaram confirmados pelo *parquet*, eis que as informações apresentadas pelo INSS, no bojo da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal, indicaram

que “761 mil pedidos de benefícios aguardam resposta de concessão ou indeferimento há mais de 03 meses e cerca de 400 mil há mais de 05 meses” (MPF-DF, 2019, p. 4).

Desse modo, sucessivas ações coletivas foram movidas com o objetivo de aumentar a eficiência do processamento dos pedidos administrativos formulados perante o INSS. Dentre elas, além da Ação Civil Pública nº 102115073.2019.4.01.3400, pode-se destacar a Ação Civil Pública nº 1005547.91.2018.4.01.3400, movida pela Defensoria Pública da União, bem como a Ação Civil Pública nº 29390-91.2019.4.02.5101, ajuizada pelo Ministério Público Federal do Rio de Janeiro.

Interessante notar que a teoria dos *processos estruturais* foi expressamente mencionada na petição inicial da Ação Civil Pública nº 102115073.2019.4.01.3400, protocolada pelo Ministério Público Federal do Distrito Federal. Naquela ocasião, o *parquet* sugeriu que “os fatos revelam uma prática institucional cíclica e progressiva de danos/falhas a exigir uma análise judicial complexa” (MPF-DF, 2019, p. 47), de modo que a solução para corriqueira morosidade do INSS na análise de requerimentos administrativos “requer do Magistrado uma série de ponderações – direitos fundamentais, manutenção do serviço público, reformas legais, despesas públicas etc. – que estendem inevitavelmente o território do objeto desta lide” (MPF-DF, 2019, p. 47). Nesse mote, arrematou o órgão ministerial que a demanda se propunha a “dissipar um problema generalizado, de natureza estrutural, de forma a superar situações sociais desfavoráveis de violação massiva de direitos” (MPF-DF, 2019, p. 47).

Portanto, a conjuntura da demora do INSS em processar os requerimentos administrativos dentro do prazo definido na Lei 9.874/99 representa terreno fértil para a adoção da técnica dos *processos*

estruturais. Calcando-se novamente nas lições de Owen Fiss, intui-se que a reparação completa do direito de acesso tempestivo à previdência social pressupõe “nada menos que a reorganização de uma instituição existente, de forma a remover a ameaça que ela representa aos valores constitucionais” (FISS, 2004, p. 63-64).

Assim, tem-se espaço para intervenções judiciais de ampla latitude, capazes não apenas de solucionar os incidentes isolados de mora administrativa, mas também redimensionar o próprio padrão de comportamento que o INSS adotará no processamento de futuros requerimentos previdenciários.

Nesse particular, seria lícito cogitar uma solução semelhante àquela adotada no julgamento da Apelação Cível nº 5025299-96.2011.404.7100, no sentido de impor ao INSS um prazo máximo para a apreciação do requerimento administrativo do segurado, sob pena de a autarquia ser compelida a fornecer provisoriamente o benefício pretendido. Também, conforme sugerido pelo Ministério Público Federal do Distrito Federal na Ação Civil Pública nº 102115073.2019.4.01.3400, seria possível que a instância jurisdicional estabelecesse um cronograma de concursos públicos em conjunto com o INSS, de modo a aumentar gradualmente o percentual de servidores da autarquia, sopesando as limitações de orçamento e os entraves burocráticos presentes no cumprimento da medida (ARENHART, 2013).

Tudo isso em conta, verifica-se que a aplicação dos *processos estruturais* na área previdenciária não se trata de uma mera cogitação teórica; de todo o contrário, a própria prática forense já demonstrou que a imposição de medidas judiciais de largo alcance pode ser apta a redirecionar os padrões de comportamento do INSS que se mostrem

contrários à otimização da tutela efetiva, tempestiva e adequada do direito dos segurados da previdência social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas de que a administração previdenciária brasileira transformou-se paulatinamente em uma espécie de “Estado de Coisas Inconstitucional”, no qual o INSS, ao invés de figurar como uma instância de concretização do direito fundamental à previdência social, cria constantes barreiras para a promoção dos valores públicos almejados pelo constituinte. Dessa maneira, o processo previdenciário brasileiro transformou-se numa mixórdia: ao invés de proporcionar o acesso à previdência, o INSS passou a ser visto como um simples limiar a ser ultrapassado para que a população tenha acesso às instâncias judiciais.

Nesse cenário de violação massiva aos direitos fundamentais dos segurados, incumbe ao Poder Judiciário, no exercício da posição de guardião da Constituição, promover os valores constitucionais violados pelo padrão de comportamento da autarquia.

No entanto, pouca ou nenhuma eficácia concreta possuirá a atuação jurisdicional se esta se limitar a resolver repetidas contentas individuais travadas entre os segurados e o INSS. Com efeito, é necessário que sejam modificados os próprios arranjos constitucionais do ente previdenciário, o que somente se viabiliza com uma ampla e profunda *reforma estrutural*.

Nesse intrincado contexto, a técnica dos *processos estruturais* apresenta-se como uma solução idônea para tal desiderato, na medida em que se propõe não somente a resolver os incidentes pontuais de violação às garantias previdenciárias do cidadão, mas também a alterar,

de modo generalizado, as bases operacionais do INSS, a fim de criar um novo *status quo* na administração previdenciária brasileira.

Ao fim e ao cabo, o processo *estrutural* representa uma solução para que Diké lance um ultimato a Caos; um caminho para que as engrenagens da “sala de máquinas” da administração previdenciária voltem a operar de modo harmônico; um conduto para que, ao fim, a proteção social inculpada na Constituição, muito mais do que uma fugaz proposta, torne-se uma verdade viva.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. *Custos Legis: Revista Eletrônica do Ministério Público Federal*, ano 1, n. 1, 2009.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, vol. 225, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de processo civil coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgR-RE 410.715/SP*, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22.11.2005.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *APELREEX 5025299-96.2011.4.04.7100*, SEXTA TURMA, Relator CELSO KIPPER, juntado aos autos em 16/09/2013.

BRASIL. Ministério Público Federal do Distrito Federal. *Petição inicial da Ação Civil Pública no 10211053.2019.4.01.3400*. Juntado aos

autos pelas Procuradoras da República Eliana Pires Rocha e Ana Paula Coutinho Barcelos em 31/07/2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/inicial-acp-serv-inss.pdf>>. Acesso em: 17.05.2020.

BRASIL. Ministério Público Federal do Piauí. *Petição inicial da Ação Civil Pública no 1000348-97.2019.4.04.4000*. Juntado aos autos pelo Procurador da República Leonardo Carvalho Cavalcante de Oliveira. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pi/sala-de-imprensa/docs/acao-inss>>. Acesso em: 16.05.2020.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

CARVALHES, Andréia Schneides Nunes. *Decisão judicial e políticas públicas: limites, controle e medidas judiciais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CJF. SECRETARIA DE ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA. *Observatório da Estratégia da Justiça Federal: Assuntos mais Demandados na Justiça Federal*. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDE4N2NhOGUtOTNiNi00YzA2LWE4NmQtOTU0ODYzZjlkxZGY2IiwidCI6IjQ1NjM1N2JmLTAxMmYtNDhlNy1iYTlhLTUwODUzMTRjNjA3YiJ9>>. Acesso em: 24.04.2020.

DI PIETRO, Mair Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Ferraz. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FISS, Owen. As formas de Justiça. Traduzido por Melina de Medeiros Rós e Daniel Porto Godinho da Silva. In: *Um novo processo civil: estudos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva: Quatro conferências sobre a *structural injunction*. Tradução de Arthur Ferreira Neto, Hannah Alff e Marco Félix Jobim. In: *Processos estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). São Paulo: Juspodivm, 2017.

FOLMANN, Melissa. *Atendimento ao cliente previdenciário*. São Paulo: LUJUR Editora, 2019.

FONSECA, Juliana Pondé. *O (des)controle do Estado no judiciário brasileiro: direito e política em processo*. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação, Curitiba, 2015.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. Tradução de Thiago Pádua e Jefferson Guedes. *Universitas JUS*, vol. 27, n. 2, 2016.

GROSSI, Paolo. *Primeira lição sobre direito*. Tradução de Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

HESÍODO. *Teogonia: a origem dos deuses*. Tradução de Jaa Torrano. 3. ed. São Paulo: Biblioteca Pólen, 1995.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

INSS. Secretaria de Políticas de Previdência Social, Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. *Boletim estatístico da Previdência Social*, vol. 24, n. 1. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/06/BEPS_Janeiro_2019_Portal.pdf>. Acessado em: 25.04.2020.

INSS. Secretaria de Políticas de Previdência Social, Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. *Boletim estatístico da Previdência Social*, vol. 35, n. 12. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf>. Acesso em: 25.04.2020.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Hugo Machado da. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education*. In: *Processos Estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Salvador: Juspodivm, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

PASTORE, Jassanan Amoroso Dias. O caos, o atraso e o trágico. *Ide (São Paulo)*. São Paulo, vol. 35, n. 54, jul./2012. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31062012000100011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18.04.2020.

SAVARIS, José Antônio. *Direito processual previdenciário*. 7. ed. Curitiba: Alteridade, 2018.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Economia e seguridade social: análise econômica do direito – seguridade social*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Curso de processo judicial previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

TRICHES, Alexandre Schumacher. *Direito processual administrativo previdenciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TRICHES, Alexandre Schumacher. Cláusula da proteção Judicial Constitucional – Contornos para uma Jurisdição Efetiva. In: *Previdência Social: em busca da justiça social*. FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (org.). São Paulo: LTr, 2015.

VEZNE, Andrea Nárriman; SCHMITZ, Luna. Processo Administrativo Previdenciário: do Dever de Observação aos Precedentes Vinculantes. *Re(pensando) Direito*, Santo Ângelo/RS, vol. 7, n. 14, jul.-dez./2017.

VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma prisional do sistema prisional do Arkansas. In: *Processos Estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Salvador: Juspodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: *Processos estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). São Paulo: Juspodivm, 2017.

WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.