

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

ALEX RABELO

**PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO COMO CONDIÇÃO DA AÇÃO
EM LIDES PREVIDENCIÁRIAS:
ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO DO TOCANTINS SOB O ENFOQUE DA
CRÍTICA DE HANNAH ARENDT À UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS
HUMANOS**

PALMAS/TO

2017

ALEX RABELO

**PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO COMO CONDIÇÃO DA AÇÃO
EM LIDES PREVIDENCIÁRIAS:
ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO DO TOCANTINS SOB O ENFOQUE DA
CRÍTICA DE HANNAH ARENDT À UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS
HUMANOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense

Orientador(a): Prof(a). Dra. Ângela Issa Haonat

**PALMAS/TO
2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

R114p Rabelo, Alex.

Prévio requerimento administrativo como condição da ação em lides previdenciárias: acesso à justiça no Estado do Tocantins sob o enfoque da crítica de Hannah Arendt à universalidade dos direitos humanos. / Alex Rabelo. – Palmas, TO, 2017.

208 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2017.

Orientadora : Ângela Issa Haonat

1. Direito previdenciário. 2. Direitos humanos. 3. Acesso à justiça. 4. Ciência política. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ALEX RABELO

**PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO COMO CONDIÇÃO DA AÇÃO
EM LIDES PREVIDENCIÁRIAS:
ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO DO TOCANTINS SOB O ENFOQUE DA
CRÍTICA DE HANNAH ARENDT À UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS
HUMANOS**

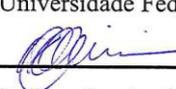
Este trabalho foi julgado adequado para a
obtenção do título de Mestre em Prestação
Jurisdicional e Direitos Humanos e aprovado
em sua forma final pela banca abaixo
constituída

BANCA EXAMINADORA



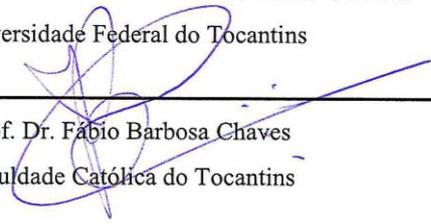
Presidente: Profa. Dra. Ângela Issa Haonat

Universidade Federal do Tocantins



Prof. Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira

Universidade Federal do Tocantins



Prof. Dr. Fábio Barbosa Chaves

Faculdade Católica do Tocantins

Palmas/TO, 06 de dezembro de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profa. Dra. Ângela Issa Haonat, minha orientadora, pela atenção e pelo critério sempre presentes durante nossas reuniões, e essenciais para a conclusão da pesquisa e da dissertação. Agradeço também à Profa. Dra. Gisela Maria Bester, ao Prof. Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira e ao Prof. Dr. Fábio Barbosa Chaves pela valorosa contribuição à minha formação.

Eu agradeço pelo amor e pelo apoio incondicionais de minha esposa. Não fosse você, Sara, seria quase impossível dedicar tantas madrugadas à pesquisa e à escrita da presente dissertação.

Agradeço aos meus avós Getúlio (*in memorian*) e Zeni, Benoni e Madalena, pelo exemplo de que com muito estudo e com trabalho contínuo é que se constrói uma vida digna e respeitável.

Aos meus pais, Adriano e Fabíola, agradeço pelo esforço imenso que fizeram (e fazem) ao longo de suas vidas para que eu e meus irmãos possamos desenvolver o melhor de nossas potencialidades.

Aos meus irmãos, André, Alexandra, Adriely e Adriano Filho, eu agradeço pelo carinho e pelo acolhimento que sempre me dão.

Por fim, agradeço à Brigitte. Uma gatinha sem raça e sem data de nascimento, que nos acompanhou desde Três Lagoas/MS até Palmas/TO, e que nunca me deixou sozinho durante as muitas madrugadas de estudo.

O mundo não viu nada de sagrado na abstrata
nudez de ser unicamente humano.

Hannah Arendt

RESUMO

O presente estudo tem como objeto a análise das condições materiais de acesso ao INSS dos segurados e dos beneficiários do RGPS no Estado do Tocantins. A finalidade da pesquisa consiste em averiguar se a decisão do STF no RE 631.240, que definiu o prévio requerimento administrativo como condição da ação em lides previdenciárias, pode ser aplicada no Estado do Tocantins sem prejuízos aos direitos humanos à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais e de acesso à jurisdição. Os objetivos centrais da pesquisa foram a análise da realidade atual das condições materiais de acesso ao INSS em cada um dos Municípios do Estado do Tocantins, na tentativa de identificar o grau de facilidade no acesso à autarquia pelos habitantes de cada uma dessas localidades, bem como a discussão dos achados a partir de ideias de Hannah Arendt sobre os direitos humanos. O método de abordagem e de pesquisa foi o dedutivo. Informações oriundas de diversas fontes de dados oficiais foram reunidas, organizadas e tabuladas a partir dos métodos e técnicas de análise de conteúdo de Lawrence Bardin, bem como submetidas a avaliações a partir de critérios quantitativos e, em seguida, qualitativos. Apurou-se que 99,32% da população do Estado do Tocantins tem acesso regular às unidades de atendimento da Previdência Social. Concluiu-se que, apesar de certas críticas e sugestões apresentadas, a aplicação do RE 631.240 não representa uma violação aos direitos humanos citados, constituindo-se o contencioso administrativo perante o INSS, no Estado do Tocantins, um verdadeiro método de autocomposição de conflitos.

Palavras-chave: Direito Previdenciário. Direitos humanos. Acesso à justiça. Processo Civil. Ciência política.

ABSTRACT

The present study has as object the analysis of the material conditions of access to Nacional Social Insurance Institute of insureds and beneficiaries of the General Social Security Scheme in State of Tocantins. The purpose of the research is to investigate whether the decision of Brazilian Supreme Court in RE 631.240, which defined the previous administrative request as a condition of social security lawsuits to be judged, can be applied in the State of Tocantins without prejudice to human rights to percept social security and welfare benefits and to access to jurisdiction. The central objectives of the research were the analysis of the current reality of the material conditions of access to the Institute in each one of the Municipalities of the State of Tocantins, in an attempt to identify the degree of ease in access to the autarchy by the inhabitants of each of these localities, as well as the discussion of the findings from Hannah Arendt's ideas on human rights. The method of approach and research was the deductive. Information from various official data sources was gathered, organized, and tabulated using Lawrence Bardin's methods and techniques for content analysis, as well as quantitative and qualitative assessments. It was found that 99.32% of State of Tocantins' population has regular access to the Institute. It was concluded that, despite certain criticisms and suggestions presented, the application of RE 631.240 does not represent a violation to those human rights cited, and the administrative litigation with the Institute in the State of Tocantins constitutes a true method of self-composition of conflicts.

Keywords: *Social Security Law. Human rights. Access to justice. Civil Process. Political Science.*

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação total e dos valores de benefícios emitidos pelo RGPS entre 2014 e 2016	82
Gráfico 2 – Comparação entre os gastos com pagamento de benefícios do RGPS em 2016 e o PIB de países latino-americanos em 2015	84
Gráfico 3 – Proporção de valor total arrecadado pelo RGPS no Estado do Tocantins ao longo de 2016 por espécie de contribuinte	87
Gráfico 4 – Recolhimentos efetuados por empresas e equiparados no Estado do Tocantins por setor de atividade econômica.....	88
Gráfico 5 – Quantidade de cidades com APS no Estado do Tocantins.....	119
Gráfico 6 – Quantidade e percentual de pessoas residentes em cidades com e sem APS no Estado do Tocantins no ano de 2015	120
Gráfico 7 – Quantidade de cidades com APS e Comarca, só com Comarca, e sem APS nem Comarca no Estado do Tocantins em 2017	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação entre dados do PIB, da arrecadação líquida previdenciária e da despesa com benefícios do RGPS no ano de 2012 na Região Norte	90
Tabela 2 – Dados sobre requerimentos de benefícios no Estado do Tocantins nos meses de março de 2015, 2016 e 2017.....	94
Tabela 3 – Dados sobre o tempo médio para a concessão de benefícios	106
Tabela 4 – Dados sobre a situação dos benefícios em análise por tempo de tramitação e por responsável pela pendência	108
Tabela 5 – Quadro de pessoal das APS no Estado do Tocantins em setembro de 2016.....	128
Tabela 6 – Dados sobre rotas de transporte público rodoviário entre cidades sede de APS e cidades sem APS no Estado do Tocantins.....	177
Tabela 7 – Situação dos Municípios tocaninenses quanto ao grau de facilidade no acesso de seus moradores a uma unidade de atendimento do INSS	199

LISTA DE ABREVIATURAS

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Art. - Artigo

APS – Agência(s) da Previdência Social

ATR – Agência Tocantinense de Regulação

BPC/LOAS – Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social

CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

CEF – Caixa Econômica Federal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CF – Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

CPC/73 – Código de Processo Civil de 1973

CPC/2015 – Código de Processo Civil de 2015

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

DER – Data de entrada do requerimento

DRD – Data de regularização da documentação

DDB – Data de despacho do benefício

FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

GDASS – Gratificação da Atividade do Seguro Social

HC – *Habeas Corpus*

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

INSS/PRES – Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SAT – Seguro de Acidentes do Trabalho

SJTO – Seção Judiciária do Estado do Tocantins

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TJTO – Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

TMD – Tempo médio de decisão

TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região

SUMÁRIO

Introdução.....	21
2 O direito humano de receber benefícios previdenciários/assistenciais e a crítica de Hannah Arendt à universalidade dos direitos humanos	31
2.1 Esboço histórico dos direitos humanos: historicidade, universalidade e indivisibilidade	31
2.2 A crítica de Hannah Arendt à universalidade dos direitos humanos: minorias, apátridas e a proeminência da cidadania para o reconhecimento de direitos.....	36
2.3 Direitos do homem, direitos do cidadão e a crítica ao “direito de ter direitos”.....	38
2.4 A cidadania para Hannah Arendt, a crítica ao homem “abstrato” e uma mensagem otimista.....	43
2.5. Direitos humanos e de cidadão do beneficiário do RGPS no Estado do Tocantins	47
2.6 O direito humano de receber benefícios previdenciários e assistenciais	49
2.6.1 Declaração Universal dos Direitos do Homem	52
2.6.2 Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem	53
2.6.3 Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho	54
2.6.4 Julgamento do RE 626.489 pelo STF	55
3 As condições da ação, sua constitucionalidade, e o contencioso administrativo como método autocompositivo	59
3.1 As condições da ação no processo civil brasileiro: instrumentos de qualificação da prestação jurisdicional	60
3.2 A constitucionalidade das condições da ação: RE 631.240 e a exigência de prévio requerimento administrativo como condição da ação em lides previdenciárias.....	66
3.3 O contencioso administrativo visto como método autocompositivo	73
4 Panoramas da Previdência Social, meios de acesso e tempo médio para a concessão de benefícios.....	79
4.1 Breve evolução histórica da Previdência Social no Brasil	79
4.2 Panorama nacional da Previdência Social	81
4.3 Panorama tocantinense da Previdência Social	86
4.4 Meios de acesso ao INSS para o requerimento de benefícios	95
4.5 Tempo médio para a concessão de benefícios	103
5 Condições materiais de acesso ao INSS no Estado do Tocantins: análise de dados e a decisão do STF no RE 631.240	113
5.1 Percurso metodológico e análise de conteúdo	113
5.2 Condições materiais de acesso às APS no Tocantins	117
5.3.1 A distribuição das APS no Tocantins.....	118
5.3.2 Transporte.....	121
5.3.3 Política tarifária	125

5.3.4 Força de trabalho do INSS no Tocantins	127
5.4 Breve análise das condições de acesso ao Poder Judiciário pelos segurados da Previdência Social no Tocantins.....	137
5.5 Classificação dos Municípios tocantinenses quanto ao grau de dificuldade de acesso ao INSS.....	139
6 Conclusão	149
Referências	167
Apêndice A.....	177
Apêndice B.....	199

INTRODUÇÃO

Nos dias de hoje, o Poder Judiciário está abarrotado de processos pendentes de julgamento. Seja Advogado(a), Procurador(a), Juiz(a) etc., para qualquer profissional do Direito não há dúvidas de que o Estado-juiz não resolve as lides que lhe são apresentadas no tempo exigido por uma sociedade carente de pacificação social e de efetivação de direitos.

Afinal de contas, conforme o Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), naquele ano o Brasil tinha cerca de 190.755.799 habitantes (BRASIL, 2010). Em setembro de 2015 o país alcançou a marca de mais de 100.000.000 de processos tramitando perante o Poder Judiciário (CARDOSO, 2015), conforme o projeto “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Considerando uma estimativa razoável de que já existem mais de 200.000.000 de brasileiros, tem-se então uma média de um processo para cada dois cidadãos, o que é muito elevado.

E apesar disso o próprio CNJ informou, em 2014, que existiam somente cerca de 17.000 (dezessete mil) magistrados em atuação no país (CARDOSO, 2015). Um número de magistrados que, apesar de já ser aparentemente baixo considerando o imenso estoque de processos, é definido pelo próprio Conselho como 21,8% abaixo (CARDOSO, 2015) daquele considerado ideal para lidar com as ações já em curso.

Mesmo com essa falta de julgadores, o funcionamento da máquina estatal judiciária consumiu, em 2014, cerca de R\$68.400.000.000,00 (sessenta e oito bilhões e quatrocentos milhões de reais), valor correspondente a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (CARDOSO, 2015).

Traçado esse panorama sintético acerca do tamanho da máquina judiciária, do custo da prestação jurisdicional para o contribuinte, e da falta da desejada celeridade nos julgamentos, é mister que se saiba quem é o maior litigante do país, aquele que mais demanda o trabalho dos profissionais do sistema de prestação jurisdicional.

Conforme o CNJ (BRASIL, 2011), no ano de 2011 o maior litigante do Brasil era o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a autarquia federal gestora do Plano de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Naquele ano, o INSS era parte em 22,33% de todos os processos em curso no Brasil. Considerando-se somente a Justiça Federal, ainda segundo o CNJ (BRASIL, 2011), esse percentual passava para 43,12% da quantidade de processos. O segundo maior litigante do país é a Caixa Econômica Federal (CEF), com 8,5% dos processos, seguida pela Fazenda Nacional, com 7,45% dos processos, pela União, com

6,97% dos feitos, e pelo Banco do Brasil, com 4,24% das lides. As informações acima permitem inferir que é o próprio Poder Público um dos grandes responsáveis pela enorme quantidade de processos pendentes de resolução pelo Estado-juiz. Afinal, os cinco maiores litigantes do país, responsáveis por 49,49% de todos os processos em curso no Brasil em 2011, eram integrantes da Administração Pública Federal (ente político, autarquia federal, empresa pública federal, e sociedade de economia mista federal). Em suma, metade dos esforços do Poder Judiciário são despendidos para a resolução de problemas surgidos entre a Administração Pública Federal e os cidadãos.

Não é difícil perceber que o crescimento populacional previsto para os próximos anos e a crescente conscientização política e jurídica da população indicam que, se o cenário atual não se alterar, a eficiência da prestação jurisdicional será gradativamente prejudicada. Isso porque, caso o contingente de processos se eleve, será necessário ou aumentar a máquina judiciária (com acréscimo de gastos de recursos públicos já escassos), ou aguardar um período ainda maior para que decisões judiciais encerrem conflitos, periclitando o direito constitucional à celeridade na prestação jurisdicional.

A máquina judiciária já é grande e onerosa, mas ainda assim não consegue julgar as lides em um interregno que a sociedade, e os próprios profissionais que atuam junto ao sistema de prestação jurisdicional, entendam como célere. Esse quadro demonstra a necessidade de, imediatamente, serem implementados mecanismos de otimização do trabalho do Estado-juiz. É imperioso julgar mais, mais rápido, e sem consumir tanto dinheiro. Do contrário, o Poder Judiciário funcionará aquém das legítimas expectativas e das imediatas necessidades do cidadão.

Desde 2004 o artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988 (CF) confere a todas as pessoas, durante o trâmite de processos judiciais e administrativos, o direito à duração razoável desse processo e aos meios que garantam a efetivação dessa celeridade. É o chamado princípio da duração razoável do processo, ou da celeridade, que foi inserido no texto da CF pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, à época gestada e aprovada para reformar as normas constitucionais acerca do Poder Judiciário. Além disso, essa necessidade de tornar a prestação jurisdicional cada vez mais célere já é, pelo menos desde 13 de abril de 2009, um objetivo expresso do Estado brasileiro. Afinal, nessa data, os chefes de cada um dos Poderes da República assinaram o II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo. Um dos três objetivos expressos desse Pacto é, justamente, o “aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção dos conflitos” (BRASIL,

2009b). E com vistas à consecução desse objetivo, o Pacto previu, entre outros, compromissos expressos de fortalecimento da conciliação e da mediação, e de melhoria da qualidade e agilidade dos serviços prestados à sociedade.

Ou seja, o Estado brasileiro se preocupa com a grande quantidade de processos à espera de julgamento, e já há alguns anos assumiu um compromisso público e transinstitucional de agir proativamente para resolver esse problema. Mas a questão da litigiosidade e da grande quantidade de processos pendentes de julgamento não tem sido solucionada somente com o incremento dos meios autocompositivos de resolução de conflitos. Isso porque, a cada dia, observa-se que o próprio Estado-juiz também tem conferido à legislação interpretações (às vezes, novas interpretações) cujo efeito prático (muitas vezes desejado de maneira expressa pelo intérprete) é a redução do número de ações em curso.

A grande quantidade de *Habeas Corpus* (HC) pendentes de julgamento foi um dos motivos para o Supremo Tribunal Federal (STF) ter mudado o seu entendimento, mantido há muitos anos, de admitir HC substitutivo de recurso ordinário em HC. Em 2012, no HC 109.956, a 1ª Turma do STF passou a não mais admitir HC substitutivo de recurso, entre outros, pelo fundamento de que tal entendimento fora construído “quando não havia a sobrecarga de processos que há hoje” (BRASIL, 2012b, *on line*). O entendimento do STF foi seguido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) a partir do HC 175.679. Ou seja, o estoque de processos foi um fundamento expresso para que se concedesse a dispositivos de lei uma nova interpretação, restritiva da impetração de um *writ* constitucional.

Dito isso, adentrando propriamente na temática das lides previdenciárias, especialmente aquelas mantidas entre os segurados do RGPS e o INSS (o maior litigante do país), tem-se que também nesse tema o Estado-juiz vem se valendo de interpretações judiciais que restringem (ou pelo menos retardam) o ajuizamento de novas ações, citando expressamente o grande acervo de processos “congestionados” como *ratio decidendi*.

Veja-se, nesse ínterim, que aos 03 de setembro de 2014 o Plenário do STF, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n. 631.240, sob a sistemática da repercussão geral, entendeu que o prévio requerimento administrativo de um benefício previdenciário ou assistencial é condição para o ajuizamento de uma ação previdenciária. Para tanto, entendeu o Supremo que não há interesse de agir que invoque a atuação do Poder Judiciário quando, antes do aforamento, o segurado não tenha apresentado seu pleito ao INSS, sendo o mesmo indeferido ou não analisado no período de até 45 dias. Para a Corte Suprema, antes da provocação administrativa da autarquia não há propriamente lide entre as partes, posto que não houve lesão, nem ameaça de lesão, ao direito vindicado. Observa-se que a grande quantidade de ações

previdenciárias foi expressamente considerada para a formação do convencimento dos membros da Corte, nos termos do voto do Relator Ministro Roberto Barroso, que conduziu todo o julgamento¹.

O que se percebe é que, paralelamente à aplicação de normas e de técnicas de direito material e processual, os aspectos práticos relacionados ao “congestionamento” do sistema judiciário têm sido frequentemente levados em conta na tomada de decisões por Juízes e Tribunais. A preocupação com a necessidade de julgar mais rápido tem fundamentado, de forma expressa, decisões que não conhecem de ações e/ou de recursos.

Especialmente na seara previdenciária, essa situação fática merece uma análise mais acurada pelos profissionais que se preocupam, tanto com o funcionamento do sistema de prestação jurisdicional, quanto com o respeito aos direitos humanos. Isso porque, conquanto a celeridade no trâmite de processos judiciais seja um direito humano garantido pelo Art. 5º, LXXVIII, da CF, são igualmente humanos os direitos de acesso à jurisdição (Art. 5º, XXXV, CF) e de acesso aos benefícios previdenciários após preenchidos os requisitos legais pertinentes (Art. 6º, *caput*, e Art. 201, ambos da CF).

Como deve atuar o Estado-juiz para julgar de maneira célere, mas sem restringir o acesso à jurisdição, nem aos benefícios previdenciários efetivamente devidos aos segurados do RGPS? Demorar para julgar, eternizando quisilas e violações de direitos, certamente periclita a cidadania e a dignidade humana do jurisdicionado. Não obstante, acelerar o julgamento de maneira restritiva ao acesso à jurisdição, e de maneira restritiva à concessão de benefícios previdenciários e assistenciais efetivamente devidos, igualmente viola a cidadania e a dignidade humana do segurado.

Desde logo se observa que o voto do Relator Ministro Roberto Barroso no RE 631.240 considerou dados claros e objetivos para entender que a necessidade de acionar previamente a via administrativa não representaria uma violação ao direito de acesso à jurisdição, nem ao direito de receber benefícios previdenciários e assistenciais dos segurados do RGPS.

Para tanto, o Ministro considerou que (BRASIL, 2014c, p. 17): 1) em média, 55% dos requerimentos administrativos são deferidos pelo INSS; 2) os atendimentos pelo INSS são feitos por agendamento, o que eliminou a formação de filas nas portas das Agências; 3) o tempo

¹ “20. [...] é relevante atentar para o contexto em que a presente decisão é tomada. [...] 23. No plano judicial, o INSS é o maior litigante do País, considerando o número de processos em curso, cf. Relatório '100 Maiores Litigantes – 2012' do CNJ [...]. [...] 25. Como se percebe, o Judiciário simplesmente não tem – e nem deveria ter – a estrutura necessária para atuar paralelamente ao INSS, como instância originária de recepção e processamento de pedidos de concessão de benefícios. Pretender transferir aos juízes e tribunais a enorme demanda absorvida pela Previdência implicaria o total colapso do sistema judiciário [...]” (BRASIL, 2014c, p. 17).

médio entre o agendamento e o efetivo atendimento é de 20 (vinte) dias; 4) o beneficiário passa em média uma hora dentro da Agência durante o atendimento, sendo 30 (trinta) minutos aguardando ser chamado e o restante sendo efetivamente atendido; 5) excetuados os requerimentos que demandam perícia, mais da metade dos pedidos é respondida no momento do atendimento, exigindo-se diligências nos demais; 6) quando são solicitadas diligências, o tempo médio de espera pela decisão é de 30 (trinta) dias; 7) para agendamento de perícia, o tempo médio de espera é de 20 (vinte) a 30 (trinta) dias.

Com base nesses sete dados objetivos, bem como com espeque nas normas legais que regem o processo administrativo previdenciário, o Tribunal entendeu que acionar previamente a via administrativa não representaria o amesquinamento de nenhum direito do segurado. Afinal, nas próprias palavras do Ministro Relator, “[...] a instância administrativa, mesmo com todas as suas falhas e carências, é gratuita, fornece respostas em média muito mais rápidas e é integrada por servidores especializados” (BRASIL, 2014c, p. 18).

Especialmente no Estado do Tocantins, a questão merece um olhar detido e atento às peculiaridades locais. Isso porque o Brasil é um país com dimensões continentais, e com diversidades sociais e estruturais patentes entre as suas muitas regiões e os seus vários estados-membros.

Expõe-se então a indagação que representa o problema da presente pesquisa: as condições materiais de acesso do segurado tocantinense ao INSS permitem que a decisão do STF no RE 631.240 seja aplicada nos vários municípios do estado sem prejuízos ao acesso desses segurados à jurisdição? É essa, em suma, a gênese da inquietação que conduz o presente projeto. Tal desassossego decorre da hipotética situação de se constatar que, no caso concreto, a imposição do prévio requerimento administrativo impedirá o acesso à jurisdição, ou tornará ele tão moroso, dispendioso, ou oneroso a ponto de tirar do segurado as condições efetivas de apresentar a sua lide ao Judiciário, configurando-se então um quadro fático que permitirá a não aplicação da decisão do STF. É essa a contribuição que o presente estudo se destina a gerar e difundir: verificar se a imposição do prévio requerimento administrativo, no Estado do Tocantins, torna o acesso à Justiça demasiadamente dispendioso ou moroso para o segurado.

Tem-se que o entendimento do STF vem sendo aplicado no Estado do Tocantins, por força da sistemática da repercussão geral (Art. 1.035 do CPC/2015), sem que se saiba se a realidade local é coincidente ou pelo menos aproximada daquela considerada pelo STF. Esse questionamento é importante porque, caso se constate que a realidade local é muito diferente daquela considerada pela Corte como se fosse a presente em todo o país, haverá espaço para

que o entendimento do Excelso Pretório seja afastado em casos específicos, com o fito de resguardar os direitos humanos de acesso à justiça e a benefícios previdenciários.

Afinal, é ausente um caráter estritamente vinculante das decisões do Supremo sob a sistemática da repercussão geral. A propósito, o CPC/73 e o CPC/2015 admitem a possibilidade de Tribunais, Turmas de Uniformização, Turmas Recursais e de o próprio Supremo manterem uma decisão específica que destoe de um julgado com repercussão geral reconhecida. Não fosse isso o bastante, o próprio STF, em *obiter dictum* no julgamento exatamente do RE 631.240, ressaltou que o caso concreto poderia ensejar a não aplicação daquela decisão da Corte².

Soluções como essa, que constou *en passant* no voto do Ministro Relator, não são novidade na realidade jurisdicional brasileira, especialmente perante os Tribunais Superiores. Cite-se, por exemplo, a firme jurisprudência do STJ que afasta a prescrição, corolário do valor constitucional da segurança jurídica, em casos de ações de indenização por danos morais em face de atos de tortura praticados por agentes do Estado durante o regime militar. Como bem assentado no Agravo Regimental no Recurso Especial 1.372.652 (BRASIL, 2015i), julgado em março de 2015, há vários anos o STJ reconhece a imprescritibilidade desse tipo de lide, conquanto não haja nenhuma previsão legal nesse sentido. Entende a Corte que os autores desse tipo de ação jamais puderam acionar o Estado-juiz durante o regime militar, porque tal postura colocaria em risco a sua incolumidade. E se não havia uma possibilidade real e factível de acesso efetivo à jurisdição, o prazo prescricional jamais começara a correr.

Ou seja, o Direito brasileiro se preocupa que a justiça, como via de tutela de direitos, à guisa de os tornar efetivos e coativos, seja não só possível, mas verdadeiramente acessível pelo jurisdicionado e apta a solucionar a lide apresentada. E se esse raciocínio se aplica em lides indenizatórias contra o Estado brasileiro, em casos concretos em que se detecta uma dificuldade fática de acionamento efetivo e seguro do Poder Judiciário, também é ele plenamente aplicável no caso específico deste estudo. Qual seja o acesso à jurisdição, em lides ajuizadas contra o INSS no Estado do Tocantins, após o julgamento do STF no RE 631.240.

A justificativa para o surgimento da inquietação que move a pesquisa vem da experiência profissional do pesquisador, que é Procurador Federal e atua na representação judicial e extrajudicial do INSS e de outras dezenas de autarquias e fundações públicas federais. Tanto no período em que atuou no Escritório de Representação da Procuradoria Federal

² “[...] verificada uma situação específica em que o ônus de comparecer a um posto de atendimento da Previdência Social seja demasiadamente superior ao de ingressar em juízo, poderá o magistrado, motivadamente e no caso concreto, justificar a dispensa da exigência de prévio requerimento administrativo. Isso porque a excessiva onerosidade para o segurado ser atendido pelo INSS é, em si mesma, uma lesão a direito” (BRASIL, 2014c, p. 31).

Especializada junto ao INSS de Três Lagoas/MS, quanto no período de lotação na Procuradoria Federal no Estado do Tocantins, o pesquisador pode observar dois traços marcantes da interação entre o INSS e a sociedade.

O primeiro diz respeito à magnitude do papel socioeconômico da entidade, que - como será abordado adiante - além de ser a maior autarquia do país, é um agente econômico muito relevante, especialmente junto à população mais pobre e em regiões com matriz econômica pouco diversificada. Desse traço da interação entre o Instituto e aqueles a quem ele atende se afere a essencialidade da sua atuação³, o que impõe que alterações no contato entre o INSS e o seu segurado/beneficiário sejam sempre implementadas com parcimônia, evitando-se situações que dificultem o acesso à Previdência Social.

O segundo aspecto diz respeito à variação da “clientela” da autarquia previdenciária entre as várias regiões do país. A atuação do pesquisador em ações previdenciárias junto a uma Subseção Judiciária e a dez Comarcas no interior do Mato Grosso do Sul, bem como junto a uma Seção Judiciária, a duas Subseções Judiciárias e a todas as Comarcas do Tocantins, permitiu perceber que o perfil do segurado que procura o INSS e o perfil dos benefícios requeridos varia, por exemplo, entre as capitais e o interior, bem como entre regiões mais industrializadas e aquelas mais atreladas ao agronegócio. Dessa forma, à guisa de exemplificar, em certas regiões a análise de requerimentos de aposentadorias especiais (típicas de empregados da indústria) é constante, enquanto que em outras regiões esse tipo de requerimento é bastante raro. A percepção empírica dessa variação regional do perfil do segurado/beneficiário justifica que se dedique atenção à interferência que fatores alheios às atribuições do INSS (perfil econômico regional, existência de vias de acesso, existência de transporte público gratuito, entre outros) gera no relacionamento entre o Instituto e o seu público alvo.

³ Aqui o termo “essencialidade” é empregado em uma acepção mais ontológica do que propriamente técnico-jurídica. Tratando-se de serviço público, o Direito Administrativo admite discussões sobre o caráter essencial ou não de certas atribuições cometidas ao Poder Público. Tal discussão repercute na possibilidade do cometimento dessas atribuições a particulares (delegação de funções públicas), no exercício do direito de greve pelos agentes públicos que atuam na prestação desses serviços etc. Não obstante, a significação aqui conferida ao termo “essencialidade” está afetada à indispensabilidade do serviço prestado pela Previdência Pública para a sobrevivência de uma considerável parcela da população, que precisa dos recursos despendidos pelo INSS para acessarem alimentação, moradia, etc., seja por conta da idade avançada, de condições incapacitantes, ou pelo mero adimplemento de requisitos legais para a percepção de benefícios. Não se confere aqui importância à essencialidade (ou não) da Previdência Pública para o Direito Administrativo ou para o Direito Constitucional, ou qualquer outra seara científica. A atuação do INSS é reputada como essencial sob uma perspectiva que antecede a análise jurídica, qual seja a da preservação da própria existência física de pessoas que dependem dessa autarquia para sobreviverem.

O percurso metodológico que se seguirá na tentativa de responder aos questionamentos acima está organizado em etapas sequenciais cujos resultados comporão cada um dos capítulos da dissertação.

A segunda seção se destinará à discussão do caráter de direito humano do direito à percepção de benefícios previdenciários, perpassando a crítica de Hannah Arendt à universalidade dos direitos humanos. Para tanto será exposto breve percurso histórico dos direitos humanos e discutidas as suas principais características, quais sejam a historicidade, a universalidade e a indivisibilidade. Serão tratadas as ideias de Arendt sobre a cidadania, sobre as diferenças entre direitos do homem e direitos do cidadão, e seus reflexos sobre a universalidade dos direitos humanos. Em seguida será analisada a abordagem dada ao direito à percepção de benefícios previdenciários na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Constituição Federal de 1988 e julgamento do RE 626.489 pelo STF.

Vê-se, portanto, que a pesquisa será conduzida sob o enfoque do Direito e também da Ciência Política. A opção por uma abordagem interdisciplinar decorre da complexidade dos direitos humanos, que sofrem a influência de fatores metajurídicos, e que influenciam tanto a vida do homem comum quanto a construção de um Estado democrático e igualitário. Assim, quando os direitos humanos são abordados, a perspectiva jurídica geralmente se mostra insuficiente para uma compreensão aprofundada e crítica das origens e consequências de possíveis violações a tais direitos. O referencial teórico da Ciência Política que conferirá caráter interdisciplinar aos estudos serão as análises de Arendt sobre cidadania, igualdade, e universalidade e efetividade dos direitos humanos no contexto do Estado-nação.

A terceira seção será dedicada à análise da exigência do atendimento de certas condições para o regular exercício do direito de ação no direito brasileiro. Para tanto serão abordadas as condições da ação, com o necessário destaque às novidades trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) à matéria. Em continuidade, serão analisados os argumentos que guiaram a formação do convencimento do STF no julgamento do RE 631.240, que impôs a exigência de prévio requerimento administrativo ao INSS para que se faça presente o interesse de agir em lides previdenciárias movidas por segurados do RGPS. Esse estudo será feito com amparo em doutrina abalizada da seara do Direito Processual Civil, especialmente a de Dinamarco, a de Theodoro Júnior, a Didier Júnior e a de Marinoni.

A quarta seção será dedicada à construção de um panorama da Previdência Social, tanto no país, quanto no Estado do Tocantins, que permita que se compreenda a sua magnitude e o

seu impacto social e econômico, a partir de dados objetivos atinentes às suas receitas, às suas despesas, aos benefícios analisados e mantidos entre outros aspectos. Também serão trabalhadas informações sobre os meios de acesso atualmente postos à disposição dos cidadãos para que eles cheguem à Previdência Social para a apresentação de seus requerimentos. Tal informação é imprescindível para que se compreenda e discuta, fora do campo eminentemente técnico e teórico, o acesso do cidadão médio do Tocantins aos canais de atendimento do INSS. Por fim será analisado o tempo médio para a concessão de benefícios, sob as perspectivas nacional, da região Norte, e especialmente do Tocantins. Tal abordagem é necessária para que se possa discutir a celeridade com que o INSS analisa os requerimentos administrativos postos sob sua atribuição, dado que recebeu bastante atenção quando do julgamento do RE 631.240.

A quinta seção se dedicará a levantar dados atinentes às condições materiais de acesso ao INSS no Estado do Tocantins. Para a reunião dos dados serão utilizados os canais de acesso criados pela Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011), especialmente por meio dos portais do Governo Federal (www.acessoainformacao.gov.br) e do Governo do Tocantins (www.cge.to.gov.br/acesso-a-informacao/) criados para a requisição de informações públicas não sigilosas. Também serão utilizadas informações publicadas por órgãos públicos, tanto em seus *sites* institucionais, quanto em relatórios e boletins de divulgação de dados e estatísticas. Reunir-se-á informações provenientes do INSS, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, da Seção Judiciária do Estado do Tocantins, e da Agência Tocantinense de Regulação. Como resultado dessa pesquisa interinstitucional, espera-se elaborar um quadro da situação das condições materiais de acesso ao INSS no Estado do Tocantins. Considerando fatores como distância até a agência do INSS mais próxima, a existência de Prevmóvel, e de transporte regular intermunicipal em cidade sem agência com rota direta para cidade com agência etc., almeja-se classificar as cidades tocantinenses em graus de facilidade quanto às condições materiais de acesso ao Instituto. Tais dados serão então analisados criticamente à luz do referencial teórico e das conclusões registradas nos capítulos anteriores.

O objetivo central da pesquisa será analisar a realidade atual das condições efetivas de acesso ao INSS, para a formulação de requerimentos administrativos de benefícios previdenciários e assistenciais, no Estado do Tocantins. Para tanto será conferida uma análise qualitativa aos dados levantados, recorrendo-se à busca por indicadores não frequenciais (distância de cidade sem APS para cidade com APS, existência de rota de transporte coletivo intermunicipal, gratuidade de transporte etc.) que permitam inferências capazes de responderem ao problema que conduz a pesquisa.

Para a consecução desse objeto, o método de abordagem e pesquisa será o dedutivo. A pesquisa se iniciará pela análise de uma premissa geral, qual seja a possibilidade de que as condições de efetivo acesso ao INSS para a formulação de requerimentos administrativos podem variar entre as diversas regiões do país. Então será analisada uma premissa menor, de que a consulta e avaliação de dados fornecidos por órgãos e entidades públicas com atuação no Tocantins (especialmente o INSS) podem revelar o quadro real e atual das condições de acesso efetivo à via administrativa previdenciária no Estado do Tocantins. Após, por meio de análise dos dados coletados a partir dos métodos e das técnicas ensinados por Bardin (2011), e a partir das ideias desenvolvidas nas seções anteriores, espera-se elaborar um estudo que contribua para que a aplicação da decisão do STF no RE 631.240 no Estado do Tocantins se dê sem violações ao caráter universal dos direitos humanos de percepção de benefícios previdenciários e de acesso efetivo à tutela jurisdicional.

2 O DIREITO HUMANO DE RECEBER BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS/ASSISTENCIAIS E A CRÍTICA DE HANNAH ARENDT À UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

2.1 Esboço histórico dos direitos humanos: historicidade, universalidade e indivisibilidade

Pretende-se discutir o direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais sob a ótica dos direitos humanos, o que torna imprescindível uma singela incursão sobre essa classe jurídica.

Portela (2015, p. 807/809) afirma que os direitos humanos podem ser identificados em variadas civilizações ao longo dos tempos, apoiados nos mais variados fundamentos sociais, políticos e religiosos. Afirma, nesse ponto, que a história dos direitos humanos se confunde com a própria história da humanidade.

Na Antiguidade, normas como o Código de Hamurabi e os Dez Mandamentos do Antigo Testamento traziam normas claras de proteção à vida (“Não matarás”), à propriedade (“Não roubarás”) e à honra (“Não cometerás falso testemunho”) dos indivíduos. Protegia-se então valores essenciais à vida humana naquela etapa de sua evolução.

O mesmo fenômeno ocorreu na Antiguidade Clássica. Na Grécia e em Roma se fazia alusão a valores como liberdade, igualdade e propriedade dos cidadãos. Aqui, de maneira propositada, utiliza-se a expressão cidadão ao invés de indivíduo. Portela (2015, p. 807) registra que na Antiguidade Clássica havia um traço comum a praticamente todos os povos, consistente em se reconhecer direitos somente para os integrantes da comunidade, para os cidadãos. Assim, estrangeiros que chegassem a Atenas ou a Roma não teriam os direitos que aquelas ordens jurídicas conferiam aos seus patrícios.

Essa negação de direitos às pessoas alheias à comunidade experimentou considerável retrocesso por força da religião. Segundo Portela (2015, p. 807) a doutrina cristã avançou expressivamente na consagração da universalidade dos direitos na medida em que sua mensagem de fé foi dirigida igualmente a todos os povos do mundo. O autor também registra que a doutrina cristã conferiu atenção especial a grupos em situação de maior fragilidade social, como órfãos, viúvas, doentes, mulheres e estrangeiros. Ou seja, as mensagens cristãs de que todos e todas foram criados por Deus, à sua imagem e semelhança, e de que a salvação adviria de uma conduta boa e caridosa, contribuíram para que ao longo do tempo se reconhecesse a

humanidade do outro, do estrangeiro. Com esse reconhecimento da condição humana de quem vivia em outro grupo político ou social, pavimentou-se o caminho para a extensão de direitos protetores da vida e da dignidade desses sujeitos.

Na Idade Média, a *Magna Charta Libertatum* de 1215 limitou os poderes do monarca inglês frente à nobreza, conferindo-lhes direitos de acesso à justiça, de locomoção e de segurança tributária. Também na Inglaterra, o *Bill of Rights* de 1689 limitou o poder estatal como forma de garantir direitos das pessoas. Portela (2015, p. 807/808) associa esses acontecimentos históricos ao fenômeno do aparecimento e do espraiamento do Iluminismo (com o humanismo que lhe era inerente), que enfatizou a necessidade de se valorizar a pessoa em detrimento de poderes estatais que, à época do Absolutismo, eram tidos como outorgados por Deus aos monarcas. O Iluminismo levou ao surgimento de várias “declarações de direitos”, como a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1775), a Constituição do Estados Unidos da América (1787), a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1779) que se seguiu à Revolução Francesa, entre outros documentos.

Segundo Portela (2015, p. 808), a grande influência política, econômica e cultural francesa sobre as relações internacionais durante os séculos XVIII e XIX fez com que os ideais da Revolução Francesa se espalhassem por todo o mundo. Tais ideais, na medida em que consagravam a necessidade de limitação do poder estatal em prol das liberdades individuais, carregavam grande influência do pensamento liberal. Dessa forma, essa quadra histórica foi marcada pela consagração dos direitos de liberdade. Já a partir da segunda metade do século XIX, por influência das críticas às injustiças do liberalismo político e econômico, a preocupação com os direitos humanos passa a incorporar questões sociais como a regulamentação do trabalho, das guerras e da função social da propriedade. Nesse segundo momento histórico, marcado pelas Constituições do México (1917) e de Weimar (1919), foram acrescentados aos direitos de liberdade os direitos sociais. Na atualidade a necessidade de combater problemas comuns a vários povos e regiões do planeta fez com que os direitos humanos passassem a abranger questões como meio ambiente e comércio internacional, naquilo em que se relacionam com a dignidade humana. Essa abrangência, segundo Portela (2015, p. 809), decorre da crescente complexidade da vida social em um contexto globalizante.

Os direitos humanos são um instituto jurídico de difícil conceituação. Segundo Portela (2015, p. 801), a influência de concepções de cunho político e ideológico do intérprete justifica a existência de várias acepções desse instituto. No mesmo sentido se posiciona Piovesan (2010,

p. 96), para quem eles são o reflexo de um “construído axiológico” que abre e consolida espaços de luta pela dignidade humana.

Portela (2015, p. 801) ressalta que na atualidade a promoção dos direitos humanos é um dos principais temas das relações internacionais, sendo foco de atuação dos Estados e do Direito Internacional. Em contraponto, Lafer (*apud* PIOVESAN, 2006, p. XXII) registra que eles não seguiram um roteiro histórico linear marcado só por vitórias ou só por derrotas; para ele os direitos humanos carregam um histórico de combate. É o que ensina Arendt (2015, p. 410/411), para quem os direitos humanos não são um dado, mas uma invenção humana submetida a um processo contínuo de construção.

Esses direitos são definidos por Portela (2015, p. 801) como “direitos essenciais para que o ser humano seja tratado com a dignidade que lhe é inerente e aos quais fazem jus todos os membros da espécie humana”. Ele prossegue afirmando que tais direitos configuram defesas da pessoa contra excessos de poder, seja do Estado, seja de pessoas naturais ou jurídicas. Arendt (2015, p. 395), antes de formular reflexões sobre os efeitos que as migrações humanas ocorridas entre as Grandes Guerras geraram sobre os direitos humanos, também os definiu como direitos a serem invocados para a proteção das pessoas contra a soberania do Estado e contra a arbitrariedade da sociedade. Revisita-se assim a ideia tradicional de que o Estado deveria proteger os direitos humanos, para uma compreensão mais abrangente de sua amplitude, tornando a sua efetivação também uma obrigação das pessoas (individualmente ou reunidas em grupos sociais ou empresariais) e não só dos governos.

Piovesan (2010, p. 96) entende que os direitos humanos são reivindicações morais que invocam uma plataforma emancipatória que visa a proteção da dignidade humana. Prossegue afirmando que a compreensão contemporânea desses direitos, introduzida pela Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, caracteriza-se pelos “processos de universalização e internacionalização destes direitos, compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade” (PIOVESAN, 2010, p. 100). Bem se vê que a conceituação da autora é composta por elementos que Portela (2015, p. 802/805) denomina de características dos direitos humanos, além de se referir ao fenômeno da internacionalização.

Portela (2015, p. 802/806) cita as seguintes características dos direitos humanos: a) universalidade; b) inerência; c) transnacionalidade; d) historicidade e proibição do retrocesso; e) indisponibilidade, inalienabilidade e irrenunciabilidade; f) imprescritibilidade; g)

indivisibilidade, interdependência e complementariedade; h) primazia da norma mais favorável; i) caráter não-exaustivo das listas de fatores de discriminação. O presente estudo não tem a teoria dos direitos humanos como objeto, de modo que a abordagem desse relevante instituto se dá em caráter instrumental. Tal circunstância, somada ao fato de que a caracterização dos direitos humanos, como já dito, é tormentosa entre a doutrina, impede maiores digressões sobre cada uma dessas características. Far-se-á exceção, todavia, para aquelas características cuja conceituação é preparatória para as ideias de Hannah Arendt adotadas como referencial teórico do estudo. Essas características específicas, por serem necessárias para uma abordagem adequada do referencial teórico da pesquisa, serão abordadas com maior vagar adiante. Dessa forma, faz-se necessário tratar da historicidade, da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos.

A historicidade é apresentada por Portela (2015, p. 803) como o caráter plástico e dialético que permite que tais direitos reflitam valores aos quais as sociedades atribuam (ou passem a atribuir) importância ao longo de sua evolução. Não há, portanto, um rol estático de direitos humanos fixado por uma geração de pessoas para ser seguido pelas seguintes. Eles constituem um “catálogo aberto a novos direitos” (PORTELA, 2015, p. 803) que surgem a partir de processos políticos e sociais de conformação, envolvendo avanços e resistências.

Já o caráter universal dos direitos humanos é verificado pelo fato de eles abrangerem todos os membros da espécie humana, à revelia de distinções de raça, sexo, cor, origem étnica, nacionalidade, idade, religião, orientação sexual ou qualquer outro fator de segregação. Arendt observa que a universalidade garante que os direitos humanos sejam respeitados tanto em prol de pessoas inseridas em comunidades específicas, quanto de indivíduos que não mantenham laços com qualquer comunidade organizada. Para a autora “o fator decisivo é que esses direitos [humanos], e a dignidade humana que eles outorgam, deveriam permanecer válidos e reais mesmo que somente existisse um único ser humano na face da terra” (ARENDR, 2015, p. 405).

Portela (2015, p. 802/803) extrai dessa formatação deliberadamente abrangente e inclusiva dos direitos humanos duas outras características desse instituto jurídico que, a rigor, são a própria universalidade vista sob outras perspectivas. Para o autor há uma característica identificada como inerência, que advém do fato de que os direitos humanos pertencem aos indivíduos pelo simples fato de eles serem humanos. Outra característica seria a transnacionalidade, segundo a qual as pessoas são titulares de direitos independentemente de sua nacionalidade, ou mesmo caso sejam apátridas. Ou seja, a titularidade desses direitos é

inerente à simples condição de ser humano; o que se extrai, *a contrario sensu*, da própria universalidade.

Piovesan (2010, p. 97/98) relata que o caráter universal desses direitos foi introduzido na ordem jurídica mundial pela Declaração Universal de 1948, que considerou o ser humano “um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana” (PIOVESAN, 2010, p. 98). Segundo a autora o processo de universalização dos direitos humanos permitiu que ao longo do tempo se formassem diversos sistemas de proteção dos direitos humanos (em âmbito global, regional e nacional) que funcionam de forma complementar, interagindo sob o desiderato de proporcionarem maior efetividade à tutela e à promoção dos direitos humanos.

Já a indivisibilidade dos direitos humanos decorre da interdependência e da complementariedade que existem entre cada direito humano e os demais. Eles compõem uma unidade que conjuga o catálogo de direitos civis e políticos com o rol dos direitos sociais, econômicos e culturais. A interdependência decorre do fato de que os diversos direitos dependem uns dos outros para sua realização plena. Piovesan (2010, p. 101) afirma, nessa senda, que é equivocada a ideia de que uma classe de direitos (civis e políticos) merece maiores reconhecimento e tutela do que outras (sociais, econômicos e culturais). Já a complementariedade existe, segundo Portela (2015, p. 804), porque a conjugação entre os direitos se dá paritariamente, de modo que não há um mais importante que outro. Frente à indivisibilidade dos direitos humanos, Piovesan (2010, p. 98) afirma que “quando um deles é violado, os demais também o são”.

Como questão correlata à indivisibilidade, registra-se que Portela (2015, p. 812) ensina que desde 1966, com a celebração do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a doutrina passou a classificar os direitos humanos em gerações ou dimensões. Entende-se que o segundo termo (dimensões) é mais apropriado, na medida em que ressalta o caráter histórico dos direitos humanos (dimensões de direitos que se somam), evitando a construção de uma ideia de direitos compartimentalizados e contrastantes (gerações de direitos que superam as gerações anteriores). Segundo Portela (2015, p. 813), é possível encontrar na doutrina a classificação dos direitos humanos em até cinco dimensões, sendo a primeira referente aos direitos de liberdade (civis e políticos), a segunda atinente aos direitos de igualdade (econômicos, sociais e culturais), a terceira referente aos direitos globais (fraternidade, cooperação entre os povos,

desenvolvimento, meio ambiente etc.), a quarta dimensão seria referente aos direitos de globalização, e a quinta diria respeito ao direito à paz.

2.2 A crítica de Hannah Arendt à universalidade dos direitos humanos: minorias, apátridas e a proeminência da cidadania para o reconhecimento de direitos

Sob o pano de fundo do fenômeno totalitário, especificamente nos anos intercalados e naqueles que se seguiram às Grandes Guerras, Arendt⁴ (2015) faz críticas à universalidade e à efetividade dos direitos humanos, em uma cultura jurídica internacional que dividia os direitos do homem dos direitos do cidadão. Nesse período de “desintegração geral da vida política” (ARENDR, 2015, p. 370) a crise do sistema europeu de Estados-nações levou ao surgimento de diversas minorias étnicas e políticas, ao passo que as guerras levaram ao surgimento de um grande número de refugiados. Toda a reflexão de Arendt é construída com a intenção de discutir a situação das minorias, dos refugiados e dos apátridas em uma Europa cuja organização espacial e política do poder ainda estava se adaptando ao declínio dos impérios austro-húngaro e russo, bem como às Grandes Guerras.

Segundo Arendt (2015, p. 373/375), especialmente após a Primeira Grande Guerra, tratados de paz cuidaram da criação de novos países (a exemplo da Tchecoslováquia e da Iugoslávia), aglutinando em seus territórios diversos povos. A alguns grupos (a exemplo dos tchecos na Tchecoslováquia e dos iugoslavos na Iugoslávia) os tratados conferiram a posição de “povos estatais” (ARENDR, 2015, p. 373), sendo-lhes confiado o governo da nova unidade política. Outros grupos (a exemplo dos eslovaques na Tchecoslováquia e dos eslovenos na Iugoslávia) foram mantidos nos novos países sob a condição de minorias, que não detinham poder político, mas cujos direitos foram estabelecidos nos Tratados de Minorias. Os direitos dessas minorias eram provenientes de tratados internacionais que deveriam ser obedecidos pelo Estado gerido pelos povos majoritários, mediante a salvaguarda e a fiscalização de uma entidade internacional denominada Liga das Nações. Arendt (2015, p. 375/376) relata que na primeira metade do século XX cerca de 30% dos habitantes dos novos países (50% em alguns

⁴ Hannah Arendt foi uma filósofa e cientista política. Apesar de não ser uma jurista, e de não ter escrito nenhum tratado ou sistema para o estudo do direito, em meados do século XX ela teceu análises e críticas aos direitos humanos que alcançaram considerável visibilidade e influenciaram o modo de tratar essa classe de direitos. Conquanto várias de suas obras discutam, de maneira esparsa, a questão dos direitos humanos, em 1950 Arendt publicou um de seus escritos mais aclamados, qual seja “Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo” (2015). Especificamente no quinto capítulo da segunda parte dessa obra, chamado “O declínio do Estado-nação e o fim dos direitos do homem”, além de tratar de diversas questões afetas à ciência política, a autora aborda a questão dos direitos humanos e sua interseção com o fenômeno totalitário (especificamente o nazista, vivenciado pessoalmente por ela, que era alemã e judia).

casos) eram compostos de minorias. E apesar de tão numerosos, e de supostamente estarem protegidos por normas e instituições internacionais, essas minorias eram oprimidas pelos governos de seus países e eram submetidas a processos contínuos de assimilação (perda da identidade própria com adoção da identidade do povo majoritário) ou de verdadeira liquidação.

Essa breve narrativa histórica permite compreender uma constatação feita por Arendt àquela época à luz da realidade geopolítica europeia: a necessidade de tratados internacionais e da Liga das Nações para que um Estado respeitasse direitos de pessoas que viviam em seu território, apesar de não gozarem de poder político, provava que somente os povos estatais, os donos do poder, eram tratados como sujeitos de direito protegidos pelas instituições legais. Em outros termos, “os indivíduos de nacionalidade diferente precisavam de alguma lei de exceção [que os protegesse] até que, ou a não ser que, estivessem completamente assimilados” (ARENDR, 2015, p. 378/379). Esse é um ponto nodal para que se compreenda as reflexões da autora sobre direitos humanos e direitos do cidadão.

Outra classe de pessoas que é empregada na construção do raciocínio é a dos apátridas, os indivíduos sem Estado. Eram pessoas desalojadas de seus países de origem, e recebidas em terras estrangeiras sem que o Estado anfitrião lhes concedesse direitos ou garantias. E apesar de não lhes conceder o mesmo estatuto jurídico de seus cidadãos, e de não lhes oferecer qualquer prestação de serviços públicos, o Estado anfitrião era obrigado a tolerar essas pessoas em seu território nacional pelo simples fato de que nem seu país de origem, nem qualquer outro país concordavam em as receber. Eram, portanto, indeportáveis (ARENDR, 2015, p. 387) em uma terra que não lhes acolhia. “Eram o refúgio da terra” (ARENDR, 2015, p. 369) na medida em que perdiam a proteção de qualquer estatuto jurídico, fosse o do país de origem (que lhes expulsou), fosse o das minorias (não eram uma minoria aos olhos da Liga das Nações), fosse o do país anfitrião (não recebiam o mesmo tratamento dos cidadãos).

Os apátridas, de fato, se encontravam em situação ainda mais vulnerável do que as minorias. Enquanto estas, geralmente, tinham tutelados os direitos essenciais de residir, de viver e de trabalhar (ARENDR, 2015, p. 380), os apátridas não tinham sequer tais direitos respeitados pelo país que os tolerava. Como eram pessoas que sequer tinham assegurado o direito à vida e ao trabalho, as exigências de uma mera existência (comer, vestir e morar) lhes obrigavam a transgredirem normas penais. E justamente quando se tornavam criminosos é que se podia observar quão anômala era a sua situação jurídica. Afinal, por mais paradoxal que isso soe, a condição de criminosos para eles representava um verdadeiro resgate de direitos humanos. Arendt afirma que a melhor forma de se determinar se uma pessoa foi expulsa da ordem jurídica

é verificar se, para ela, seria melhor cometer um crime; para a autora “se um pequeno furto pode melhorar a sua posição legal, pelo menos temporariamente, podemos estar certos de que [a pessoa] foi destituída dos direitos humanos” (2015, p. 390). Ela relata que quando o apátrida se tornava réu em um processo criminal, ele ascendia a uma condição de maior dignidade humana do que quando a espada de Dâmocles não pendia sobre sua frente. Isso porque, enquanto investigado, ele era tratado da mesma forma que outros investigados; enquanto durasse o julgamento, por estar à disposição da Justiça, ele não estaria submetido ao jugo exclusivo das forças policiais, nem correria o risco de ser enviado para um campo de internação; e se fosse condenado, ele teria à sua disposição Advogados e recursos judiciais. Enquanto fosse apátrida, ele seria o refúgio da terra; enquanto fosse criminoso, ele seria igual aos demais criminosos, e essa recuperação de uma parcela de igualdade humana representaria um resgate (mesmo que temporário) de sua dignidade.

Para Arendt os apátridas e as minorias, observados nos anos do entre-Guerras e nos anos posteriores às Grandes Guerras, representavam vastos contingentes populacionais europeus que viviam desprovidos de direitos “que até então eram tidos e até definidos como inalienáveis, ou seja, os Direitos do Homem” (2015, p. 371). Ela atribui essa perda de direito humanos – que em teoria eram (ou deveriam ser) inerentes à mera condição humana e, portanto, inalienáveis – ao fato de esses grupos populacionais não disporem, nos lugares em que habitavam, de governos que os protegessem. Como os atributos de sua humanidade não eram reconhecidos e protegidos por nenhum aparato estatal, eles eram forçados a viverem sob a proteção de normas de exceção (os Tratados das Minorias) ou em situação de absoluta ausência de lei.

2.3 Direitos do homem, direitos do cidadão e a crítica ao “direito de ter direitos”

A partir da constatação de que crises de cidadania repercutem sobre o caráter universal dos direitos humanos, Arendt (2015, p. 369/412) trata longamente sobre a diferenciação entre os direitos do homem e os direitos do cidadão. Os direitos do homem seriam aqueles inerentes à condição humana e, portanto, independentes de qualquer governo. Já os direitos do cidadão, mais ou menos extensos que os direitos humanos, seriam aqueles fixados por um ordenamento jurídico (nacional, ou internacional após a incorporação por um dado país) e cujo respeito era garantido pelo Estado que os instituiu. Com base nessa distinção e nas reflexões sobre os apátridas e as minorias nacionais, Arendt (2015, p. 397) constatou que às pessoas sem um

governo próprio não assistia nenhuma autoridade que protegesse os seus direitos humanos (e, portanto, a sua humanidade).

Em síntese, no período histórico abrangido por sua análise, sob a perspectiva jurídica, a perda da cidadania era idêntica à perda da própria humanidade. Um fato histórico utilizado por ela para comprovar suas ideias foi o caso do Estado de Israel. Arendt relata que os judeus foram um povo com grande influência sobre a história das minorias e dos apátridas, por sua necessidade de proteção, por suas excelentes conexões internacionais, mas principalmente porque “não constituíam maioria em país algum” (ARENDR, 2015, p. 393). Eram, portanto, um povo minoritário por excelência, e nessa condição seus direitos dependiam exclusivamente de uma tutela garantida internacionalmente, fosse pela Liga das Nações, fosse por países dedicados à sua proteção. Considerando a história do povo judeu, a autora afirma que, além de a perda de direitos nacionais levar diretamente à perda de direitos humanos, a restauração dos direitos do homem dependia essencialmente do reestabelecimento de direitos nacionais. E baseia essa conclusão no exemplo da criação do Estado de Israel (ARENDR, 2015, p. 408), constituído após a Segunda Grande Guerra a fim de que os judeus pudessem ser povo majoritário em pelo menos um país, podendo assim recuperar os direitos nacionais (e os direitos humanos) que lhes foram sistematicamente tolhidos e atacados por governos totalitários ao redor do mundo.

Nesse contexto, os direitos humanos supostamente universais e inalienáveis não conseguiam tutelar pessoas que não eram aceitas como cidadãs de algum Estado soberano. Apátridas e minorias, pessoas já vulneráveis pela perda de seus lares e da textura social em que haviam construído a sua identidade social e política, quando viviam em Estados em que não eram cidadãos, perdiam também a proteção jurídica de seus direitos mais elementares. Esse contexto de dupla vulneração (privação de um lugar no mundo e privação de direitos) representava, para a autora, uma situação denominada de privação fundamental de direitos humanos. Esse deslocamento social, político e jurídico do indivíduo para fora da teia social fazia com que ele fosse uma pessoa cuja opinião nada significava e cuja ação era invariavelmente ineficaz. Sujeitos nessas condições “são privados não do seu direito à liberdade, mas do direito à ação; não do direito de pensarem o que quiserem, mas do direito de opinarem” (ARENDR, 2015, p. 403). Esses sujeitos podem existir, sem nada que assegure sua vida; podem pensar e deambular, mas não conseguem interferir no seu meio. Eram pessoas que - por não importarem para ninguém além de si mesmas - não carregavam consigo a parcela de dignidade humana que lhes deveria pertencer pelo simples fato de existirem.

Desenvolvendo suas reflexões, Arendt (2015, p. 404/405) compara as pessoas em estado de privação fundamental de direitos humanos com os escravos. Estes têm direito à vida, mesmo que para servirem a seus senhores, e ocupam um lugar na sociedade, mesmo que como mero instrumento de produção. Apátridas e minorias não tinham direito à vida e não tinham representatividade social nem econômica. Os escravos ostentariam, portanto, um padrão de dignidade humana maior do que o daqueles europeus da primeira metade do século XX que, conquanto livres de grilhões, não integravam qualquer comunidade social e política.

A conexão entre a capacidade de agir frente às adversidades e a condição humana é marcante no pensamento em Arendt. Em obra que reúne ensaios de reflexão histórica, filosófica e política⁵, ela afirma (ARENDR, 2016a, p. 191) que a capacidade de agir e a política, entre todas as potencialidades humanas, são as únicas que sequer podem ser concebidas sem que se admita a existência da liberdade. Isso porque a liberdade é a razão de ser da política, que por seu turno só pode se manifestar por meio da ação humana (ARENDR, 2016a, p. 191/192). Liberdade essa que só existe em ambientes públicos que admitem a ação e o discurso (ARENDR, 2016a, p. 194/195); afinal, para ela “os homens são livres [...] enquanto agem, nem antes, nem depois; pois ser livre e agir são uma mesma coisa” (ARENDR, 2016a, p. 199). Em obra que reflete sobre poder e violência à luz das revoltas de 1968⁶, a autora afirma (ARENDR,

⁵ Tais ensaios são qualificados por Lafer (ARENDR, 2016a, p. 09), em texto de apresentação da edição brasileira da obra, como contenedores de praticamente todo o temário do ideário de Arendt. No prefácio a autora registra que os ensaios contêm exercícios de pensamento político que emergem de acontecimentos políticos concretos, posto que para ela “o próprio pensamento emerge de incidentes da experiência viva e a eles deve permanecer ligado” (ARENDR, 2016a, p. 41). Ao longo do texto, entre diversas ideias discutidas, interessam ao estudo da liberdade, posto que se separava o pensamento filosófico do pensamento político: a filosofia era não-política. Somente na Antiguidade tardia, especificamente em “A cidade de Deus” de Santo Agostinho, é que a liberdade foi concebida como um caráter da existência humana no mundo (ARENDR, 2016a, p. 215/216). Abandonou-se a ideia de uma liberdade interior preparatória da contemplação (o eu mesmo, liberto de todo o mundo e dedicado à contemplação), em prol da noção de um homem cuja liberdade se mede na relação com os outros e com o mundo. Ela reconhece que gera estranheza a percepção de que um pensador cristão tenha sido o primeiro a discutir sobre as implicações filosóficas da liberdade política, especialmente pelas tendências antipolíticas do cristianismo primitivo, tão perseguido que foi por Roma. Mas ela prossegue: “estou convencida, no entanto, de que tal impressão se alteraria consideravelmente se as palavras de Jesus Cristo fossem tomadas mais a sério em suas implicações filosóficas” (ARENDR, 2016a, p. 216). A autora cria uma interessante intersecção entre o ideário cristão e a liberdade política ao afirmar que o evangelho cristão carrega uma extraordinária compreensão da potência inerente à liberdade humana, chamando de fé aquilo que se poderia identificar como vontade.

⁶ Cuida-se de obra escrita entre 1968 e 1969, na qual a autora analisa as relações entre poder e violência à luz das revoltas estudantis de 1968 e da guerra do Vietnã. Cuida-se de mais um estudo em que reflexões teóricas da Ciência Política são abordadas a partir de problemas reais do ambiente geopolítico da época. Ao longo dessa análise, Arendt traça uma interessante ligação entre o poder de ação do homem (que tem a reatividade como um traço inerente à sua humanidade) e a burocratização nos Estados modernos, o que é bastante pertinente a uma pesquisa que trata de reflexos de exigências burocráticas sobre direitos humanos. Arendt (2016b, p. 101/103) afirma que o poder de agir é o que faz do homem um ser político, e que a burocracia é uma forma de governo que priva as pessoas da liberdade política e do poder de agir. Ela fundamenta tal afirmação no entendimento de que, ao sujeitar as pessoas a uma administração pública “sem rosto” e sem alguém a quem se possa apresentar queixas e exercer pressões, as pessoas perdem a aptidão de interferirem nos rumos da administração pública. Em suas palavras, “o

2016b, p. 81) que pessoas submetidas a condições desumanas (tais como campos de concentração, tortura ou fome) não se assemelham a animais, mas que essa animalização se dá quando essas mesmas pessoas perdem a capacidade de reagirem a situações que poderiam ser mudadas, mas não o são. Para a autora, “sob tais condições, o mais claro indício da desumanização não são a raiva e a violência, mas a sua ausência conspícua” (2016b, p. 81).

Frente à situação anômala dos apátridas e das minorias, privados da essência dos direitos humanos, a autora fala sobre a existência de um “direito de ter direitos” (ARENDT, 2015, p. 403). Ele deveria ser entendido como o direito de qualquer pessoa de viver em uma estrutura social e política em que as ações e as opiniões dessa pessoa têm – pelo menos em potência – relevância e aptidão para influenciarem seu meio. Seria, em outros termos, um “direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada” (ARENDT, 2015, p. 403).

Essa ideia, não obstante, merece uma crítica decorrente da universalidade e da historicidade que caracterizam os direitos humanos. Fica claro que Arendt constrói a ideia de um direito a ter direitos no sentido de que cada pessoa tivesse a condição de pertencer a uma ordem jurídica que lhe concedesse direitos e lhe fornecesse garantias do respeito a esses direitos. Afinal, suas constatações sobre as perplexidades da situação vivida pelas minorias e pelos apátridas lhe levaram a questionar se, de fato, a simples condição humana bastaria para que a vida, a liberdade e os demais direitos de um indivíduo fossem respeitados. Ela chega inclusive a falar que “o homem que nada mais é que um homem perde todas as qualidades que possibilitam aos outros trata-lo como semelhante” (ARENDT, 2015, p. 409). Nesse contexto, de fato, a existência de um *status* político se mostrava indispensável para que o homem tivesse direitos verdadeiramente exigíveis em face de seus semelhantes. A nudez humana, a mera condição de ser humano era insuficiente para garantir a dignidade do indivíduo, fazendo-se então necessário tratar de um direito de pertencer a alguma ordem jurídica organizada que, por conferir algum *status* político ao sujeito, atuasse para garantir as prerrogativas da sua existência.

A crítica que se tece é a de que esse direito de pertencer a uma ordem jurídica não deve ser entendido como o direito de integrar um certo Estado nacional, mas o de integrar uma ordem jurídica internacional que se incumba de tutelar os direitos humanos desse indivíduo ou desse grupo. Entender que Arendt falava do direito a pertencer a algum país representaria exatamente uma perpetuação da situação de vulnerabilidade das minorias e dos apátridas. Afinal, enquanto

domínio de Ninguém não é um não domínio, e onde todos são igualmente impotentes temos uma tirania sem tirado” (ARENDT, 2016b, p. 101). A partir de considerações sobre esse poder anônimo dos administradores, ela faz coro a Pavel Kohout, a quem cita como um pensador que define um cidadão livre como um cidadão codirigente.

eles não tivessem seu próprio país, ou enquanto não se deixassem assimilar por grupos majoritários de algum país no afã de serem integrados a uma nova cidadania, eles ainda continuariam sem quaisquer direitos.

Entende-se que se a efetivação dos direitos humanos depender necessariamente da cidadania, da nacionalidade, o indivíduo se tornará eternamente vulnerável ao talante político dos governantes, que por conveniência ou por motivos espúrios podem tratar pessoas como supérfluas ou descartáveis, a exemplo dos totalitaristas nazistas. E quando a pessoa não importa para o Estado, ele a tolera em seu território, mas não lhe reconhece cidadania, o que a torna “vulnerável à perda da personalidade jurídica, da sua identidade e singularidade, o que ocorreu largamente nos campos de concentração e de extermínio” (SCHIO; PEIXOTO, 2012, p. 290).

Tem-se que a ordem jurídica que todo indivíduo tem direito a integrar como forma de se dar efetividade ao direito a ter direitos de que trata Arendt é a ordem jurídica internacional. É aquela proveniente do processo de internacionalização dos direitos humanos que, segundo Piovesan (2010, p. 96/97), surgiu após a Segunda Grande Guerra justamente como uma resposta às atrocidades cometidas pelo totalitarismo, que rompeu o paradigma dos direitos humanos graças à negação do valor da pessoa humana como fonte em si do direito. Para que a proteção dos direitos humanos deixasse de ser uma questão de jurisdição doméstica dos países, criou-se um sistema de proteção internacional desses direitos, expondo às vistas da comunidade internacional de países as relações entre governantes e governados, entre Estados e cidadãos. Esse sistema de proteção internacional dos direitos humanos, ainda segundo Piovesan (2010, p. 99/100), existe em âmbito global e regional (por exemplo em âmbito europeu, ou latino-americano, ou africano), interagindo entre si e com os sistemas internos de cada país. Essa interação existe com vistas a proteger direitos humanos com a aplicação de normas extraídas de qualquer um desses âmbitos de normatividade, sempre em busca do maior grau possível de eficácia na tutela.

Dessa forma, com base em Piovesan (2010, p. 96/100), registra-se o entendimento de que aquilo que Arendt chama de “direito de ter direitos” (2015, p. 403) deve ser entendido como o direito que cada indivíduo tem de ser tutelado pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Associar o direito de ter direitos com o pertencimento a uma nação específica amesquinharia a universalidade e a historicidade dos direitos humanos em sua perspectiva contemporânea, marcadas por um processo de internacionalização que se desenvolveu justamente após o período histórico sobre o qual tratou Arendt no escrito analisado.

2.4 A cidadania para Hannah Arendt, a crítica ao homem “abstrato” e uma mensagem otimista

Arendt analisou a supremacia dos direitos do cidadão sobre os direitos do homem, existente no período histórico por ela tratado, a partir da figura do ser humano “abstrato” (2015, p. 395/397). Segundo a autora, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 alçou o homem, ao invés de Deus, à condição de fonte da Lei e do poder. Assim, as pessoas seriam ao mesmo tempo a fonte e as destinatárias dos direitos (o homem era soberano em questões de leis) e do poder político (o povo era soberano em questões de governo), sem a necessidade de se invocar a proteção ou a intercessão de uma autoridade divina.

Essa emancipação concomitante em matéria de direitos e de poder político ocorrida a partir do século XVIII trouxe um efeito: “parecia apenas natural que os direitos inalienáveis do Homem encontrassem sua garantia no direito do povo a um autogoverno soberano e se tornassem parte inalienável desse direito” (ARENDR, 2015, p. 396). Ou seja, a gênese comum do fenômeno que fez do homem fonte e destino do direito (pessoa humana) e do poder político (povo soberano) acabou por criar um vínculo entre essas duas esferas da vida em sociedade: o homem e o povo. Ao mesmo tempo em que o indivíduo se emancipava do poder divino, a sua singularidade humana se diluía porque ele era só mais um membro do povo. E esse esvaziamento da individualidade (ser indivíduo) em prol do pertencimento à comunidade política (ser membro de um povo) levou a um enfraquecimento do caráter inerente da dignidade humana (ser digno de respeito pelo simples fato de ser indivíduo). O resultado desse fenômeno foi uma associação entre a existência de dignidade humana e o pertencimento à comunidade política, de tal modo que um Estado negava respeito aos direitos humanos de pessoas que não eram suas cidadãs.

Para Arendt essa vinculação histórica entre a emancipação jurídica e política do homem em relação a Deus criou um paradoxo na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão: ela criava o conceito de universalidade dos direitos humanos, que seriam fundamentados unicamente na natureza humana do indivíduo, mas a cidadania, e não a pura humanidade, é que importava para que as pessoas fossem verdadeiras titulares de direitos. Nas palavras da autora, “ela [Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão] se referia a um ser humano abstrato, que não existia em parte alguma, pois até mesmo os selvagens viviam dentro de algum tipo de

ordem social” (2015, p. 396), e arremata afirmando que “toda a questão dos direitos humanos foi associada à questão da emancipação nacional; somente a soberania emancipada do povo parecia capaz de assegurá-los” (2015, p. 396).

Não bastava ser indivíduo. A dignidade humana dependia de ser indivíduo e de ser também membro de um povo. Por mais paradoxal que isso seja - e de fato Arendt define o fenômeno como “paradoxo da perda dos direitos humanos” (2015, p. 412) -, no exato instante que a pessoa perdia a sua cidadania e a sua posição em uma certa teia social, no momento em que ela se tornava apenas um ser humano, nesse mesmo momento ela perdia os seus direitos humanos. Direitos que deveriam ser universais, que deveriam ser inerentes a uma condição humana que seria provida de dignidade inata, mas que desde o século XVIII eram associados nevrálgicamente à condição de membro do povo, de cidadão.

A consequência desse fenômeno, que para Arendt chegou ao seu ápice no período das Grandes Guerras, era que se negava direito à vida, à moradia e ao trabalho às minorias e aos apátridas pelo simples fato de que, apesar de serem humanos, eles não eram cidadãos.

À guisa de refletir sobre as ideias de Arendt, especificamente lançando sobre elas um olhar contemporâneo, brasileiro e tocantinense, tem-se que no mundo dos fatos não existe o homem “abstrato” considerado pelas cartas de direitos do século XVIII. À exceção de figuras que de tão raras chegam a caracterizar verdadeiros fetiches culturais, como os ermitões e os naufragos, não existe homem que não esteja incluído em algum tipo de ordem social e política, seja um organismo internacional, seja um Estado, seja uma entidade associativa. Até mesmo grupos humanos pequenos e independentes compõem um sistema de poder destinado a prover a subsistência coletiva. Tome-se como exemplo tribos indígenas nômades, que se utilizam de critérios como sexo e idade para dividirem entre si tarefas inerentes à caça, à agricultura e à segurança e, assim, organizam-se para que todos trabalhem em prol da sobrevivência do grupo.

Todo homem está inserido em uma ordem sociopolítica que contribui positiva ou negativamente para a efetivação dos seus direitos; tanto aqueles direitos conferidos pela ordem internacional (do homem), quanto aqueles conferidos por seu país (do cidadão). Em estudo sobre a condição humana, Arendt chega a afirmar que “a sociedade constitui a organização pública do próprio processo vital” (2012, p. 56) na medida em que na vida em sociedade a dependência mútua em prol da subsistência adquire importância pública. Para ela, na vida em

sociedade o labor⁷ deixou de ficar restrito à esfera privada e foi promovido à estatura de coisa pública. No atual estágio da contemporaneidade, em que as relações sociais, políticas e econômicas se tornam cada vez mais complexas, interconectadas e imbricadas, a tendência associativa do ser humano parece estar submetida a uma contínua afloração. Filiando-se cada vez mais a organizações não governamentais, a associações, a sindicatos e a cooperativas, as pessoas buscam continuamente um espaço que possa ser compartilhado com outros indivíduos que tenham identidade de pensamentos, de necessidades, e/ou de pretensões. Uma busca que não se dá por mero capricho, mas pela necessidade de encontrar nas semelhanças com o outro as condições para a consecução de direitos das mais variadas ordens: de liberdade, de igualdade de gênero, econômicos, de proteção do consumidor, de vizinhança, entre outros.

Mais recentemente, observa-se que essa busca por semelhantes que componham espaços comuns de promoção e proteção mútuas tem se dado de uma maneira fundamentalmente informal. Quando antes era necessário constituir clubes ou associações para, por exemplo, promover o controle de festas com som automotivo em uma certa rua (direito de vizinhança), atualmente basta que se crie um fórum interativo em aplicativos e *sites* de mensagens instantâneas como o *WhatsApp*, o *Telegram* e o *Facebook*. A revolução eletrônica dos últimos anos também tem sido utilizada como uma ferramenta de potencialização e efetivação da necessidade humana de se reunir com seus semelhantes.

⁷ Em “A condição humana” (2012) Arendt propõe uma reconsideração da condição humana à luz das mudanças trazidas pela era moderna, que para ela começou no século XVII e terminou no início do século XX (ARENDR, 2012, p. 13/14). Para tanto a autora reflete sobre manifestações elementares da condição humana, especialmente o labor, o trabalho e a ação, que constituem o que ela chama de *vita activa* (ARENDR, 2012, p. 15/20). Em sua conceituação, a *vita activa* é o conjunto de atividades fundamentais à vida humana. O labor é identificado com as atividades correspondentes ao processo biológico do corpo humano, aquelas que asseguram a sobrevivência do indivíduo e de toda a espécie. O trabalho é conceituado como a atividade correspondente ao artificialismo da existência humana, responsável por produzir um mundo artificial de coisas, diferentes do ambiente natural, que são destinadas à sobrevivência e à transcendência das vidas individuais. Já a ação é a única atividade exercida diretamente entre os homens, sem o intermédio das coisas naturais ou artificiais, e corresponde ao traço humano da pluralidade que é a condição para a existência de toda a vida política. Para a autora, “o labor e o trabalho, bem como a ação, têm também raízes na natalidade, na medida em que sua tarefa é produzir e preservar o mundo para o constante influxo de recém-chegados que vêm a este mundo [...]. Além disso, como a ação é a atividade política por excelência, a natalidade, e não a mortalidade, pode constituir a categoria central do pensamento político, em contraposição ao pensamento metafísico” (ARENDR, 2012, p. 17). Observa-se que enquanto a tradição dos pensamentos metafísico (ter uma vida que entre para a história) e religioso (ter uma vida que leve à salvação) adotam a morte como categoria central do pensamento político, Arendt adota a natalidade. Em posfácio à versão brasileira da obra referida, Lafer analisa essa postura original da autora e afirma que “A natalidade também significa, como observou com acuidade Hans Jonas, que existe, permanentemente presente na reflexão e na proposta de Hannah Arendt, a esperança – a esperança que provém da natalidade. [...] Não é, por definição, conservadora uma reflexão e uma proposta que se coloca sob o signo da esperança e que vê na ação, que a natalidade enseja, a permanente e igualitária capacidade de começar algo novo” (LAFER *apud* ARENDR, 2012, p. 349).

O homem não é “abstrato”, bastante em si mesmo, com bem percebeu Arendt. Ele é essencialmente “agregado”, porque depende de grupos organizados para existir e para progredir. E na contemporaneidade – tanto no plano físico quanto no eletrônico – ele busca incessantemente interagir com outras pessoas no afã de efetivar aquilo que lhe é conveniente.

O homem "abstrato" de 1789 fora separado de Deus e dos outros homens, e ainda sofre com essas duas secções. Fora separado de Deus, a quem deixou de ter como fonte de toda a ordem espiritual, social, política e jurídica. E essa autonomia do Divino ainda lhe traz conflitos. Tanto que incursões eclesiásticas sobre o Estado são constantes ainda nos dias atuais, exemplificando-se com as mobilizações de fiéis contra o reconhecimento de direitos civis e sucessórios para os novos arranjos familiares, bem como com as tentativas de criminalização de manifestações artísticas que se valham de símbolos religiosos. No século XVIII o homem também foi separado do próprio homem quando foram previstos direitos de proteção da vida e da propriedade; direitos de proteção do homem contra o homem. E essa segunda separação também trouxe conflitos, que levaram à crise do ideal liberal que permeou o surgimento dos direitos sociais no início do século XX. Se no século XVIII o homem foi separado do homem pelos direitos de liberdade, os direitos sociais surgiram em um processo de reaproximação humana, valorizando a solidariedade e a convivência harmoniosa.

O homem sofreu quando tentou ser "abstrato", e ainda carrega os efeitos desse período. Quando se reconhecer "agregado", essencialmente conectado e dependente dos demais, possivelmente sofrerá menos. E esse indivíduo essencialmente “agregado” aos demais precisa de um sistema de efetivação de direitos humanos diferente daquele existente no período histórico analisado por Arendt.

Enquanto o homem daquele tempo precisava ser cidadão de um país para ter direitos, o homem contemporâneo pode estudar e trabalhar com pessoas de qualquer parte do mundo sem ter que levantar do seu sofá. Ou seja, ele ainda é cidadão de um país, mas exerce essa cidadania ao redor de todo o mundo, demandando respeito a seus direitos em meio a todo esse processo.

O modelo de proteção dos direitos humanos vigente no período analisado pela autora passou por intensa transformação após a Segunda Guerra, internacionalizando-se, conforme relata Piovesan (2010). E se entende que essa estrutura internacional e inter-relacional (coordenação entre sistemas internacionais e nacionais) de proteção dos direitos humanos é, de fato, a mais adequada ao homem “agregado”.

Apesar de suas conclusões, Arendt assentou em seus escritos uma mensagem otimista: a igualdade não nos é dada, mas construída (2015, p. 410/411). Em contraste com uma mera

existência (o ser) que lhe é dada, a igualdade (dever-ser) resulta da organização do homem que busca por justiça. Apesar de nascerem diferentes – umas mais fortes que outras, ou mais espertas, ou mais ricas – as pessoas se tornam iguais quando decidem serem membros de um grupo em que haja esforço para que se garanta direitos reciprocamente iguais.

2.5. Direitos humanos e de cidadão do beneficiário do RGPS no Estado do Tocantins

Refletindo sobre direitos humanos e cidadania na obra de Arendt, Lafer afirma que “a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum” (1997, p. 58). Sob essa perspectiva, tem-se que para Arendt a própria existência de uma vida política deriva da suposição de que o homem pode agir sobre o que existe à sua frente (o ser) para, junto com seus pares, “produzir igualdade através da organização” (ARENDR, 2015, p. 410).

Justamente nesse ponto se identifica a conexão entre as reflexões de Arendt sobre cidadania e direitos humanos e o objeto do presente estudo. O objeto do estudo é a situação do beneficiário do RGPS que, após a decisão do STF no RE 631.240, precisa formular um requerimento administrativo ao INSS antes de acionar o Poder Judiciário em busca de tutela do seu direito de receber um benefício previdenciário ou assistencial.

A decisão da Corte Suprema foi expressamente tomada com base em dados gerais sobre o acesso dos segurados do RGPS à via administrativa da autarquia federal. Isso traz o risco de que, com a aplicação dessa decisão à realidade do Estado do Tocantins, estejam sujeitos ao prévio requerimento certos grupos de segurados que eventualmente disponham de condições efetivas de acesso à via administrativa muito mais gravosas e/ou onerosas do que a situação existente em outras regiões de um país continental como o Brasil.

Em um exemplo hipotético, se se constatar que no Tocantins os segurados de cidades que não abrigam APS têm que viajar várias centenas de quilômetros, por conta própria (ausência de transporte público e gratuito intermunicipal), para aviarem o seu requerimento, a situação deles será muito mais gravosa do que a de moradores de um outro estado que tenha Agências em todos os Municípios. Ou mais gravosa do que a situação de um terceiro estado em que não há cidade distante mais do que cem quilômetros de uma Agência.

E se, para instar o Estado-juiz, é necessário ter antes aviado um requerimento e aguardar o seu indeferimento pelo INSS, a dificuldade para acessar a via administrativa implica em consequente restrição ao acesso à jurisdição. Ou seja, óbice prático para requerer ao Poder Judiciário a tutela de um direito, o que a ordem jurídica brasileira coíbe. Disso se extrai, portanto, que a decisão do STF teria, em casos específicos de excessiva onerosidade para se acessar a via administrativa, aptidão para reduzir (até aniquilar) o direito de ação de algumas pessoas.

Esse cidadão que teve o direito ao benefício previdenciário ou assistencial supostamente violado, e que por questões fáticas regionais ou locais ainda teve o seu direito de ação tolhido porque não possui as mesmas condições de acesso que existem em outras partes do país (violação à universalidade), perderia uma parcela de sua cidadania. E essa perda teria, como efeito reflexo imediato, o achaque a dois direitos humanos: o de perceber o benefício e o de provocar o Judiciário. Esse cidadão específico que eventualmente tenha dificuldades para chegar ao INSS, por ser afastado do direito à percepção de benefícios (presumindo-se que ele reúna as condições legais para tanto, é claro), viverá comprometimento de sua subsistência (comer, vestir e morar), o cerne de sua humanidade. Se ainda ocorrer de esse mesmo cidadão não dispor de acesso à jurisdição, que nada mais é do que o espaço institucional destinado à proteção dos seus direitos, além do comprometimento de sua existência, ele perderá seu acesso ao “espaço público comum” (LAFER, 1997, p. 58) onde se constrói a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos.

Esse cidadão hipotético viverá comprometimento de sua vida, de sua igualdade, e de sua dignidade por conta de fatores locais ou regionais que porventura tornem excessivamente oneroso o acesso ao INSS. Será uma pessoa em estado de isolamento⁸ político (ARENDR, 2015, p. 632/634), porque destituído de poder e de capacidade de agir. Os resultados desse quadro hipotético seriam a admissão de que o direito humano a receber benefícios previdenciários e assistenciais e o direito humano de acessar a jurisdição, nos tempos atuais, no Estado do Tocantins, seriam direitos não universais.

⁸ Extrai-se da obra de Arendt: “O isolamento e a impotência, isto é, a incapacidade básica de agir, sempre foram típicos das tiranias. [...] O que chamamos de isolamento na esfera política é chamado de solidão na esfera dos contatos sociais. [...] O isolamento é aquele impasse no qual os homens se veem quando a esfera política de suas vidas, onde agem em conjunto na realização do interesse comum, é destruída. [...] quando se destrói a forma mais elementar de criatividade humana, que é a capacidade de acrescentar algo de si mesmo ao mundo ao redor, o isolamento se torna inteiramente insuportável” (2015, p. 633). Vê-se que ela trata do isolamento (afastamento político), correlaciona-o com a solidão (afastamento intersubjetivo), e o qualifica como um estado humano prévio a regimes violadores de direitos humanos na medida em que leva o homem à impotência frente à tirania.

Traçado esse panorama, vê-se que após a decisão do STF no RE 631.240 as condições de acesso efetivo ao INSS, na localidade ou região de residência do beneficiário do RGPS, tomaram uma relevância nunca antes vista. Considera-se então importante que se investigue e analise informações que permitam traçar um quadro do atual estado das condições materiais de acesso a essa autarquia no Estado do Tocantins, como forma de avaliar se há alguma eventual dificuldade excessiva para que os segurados do RGPS no estado formulem seus requerimentos administrativos.

2.6 O direito humano de receber benefícios previdenciários e assistenciais

Discutiu-se genericamente sobre os direitos humanos e sobre suas características mais destacadas, quais sejam a historicidade, a universalidade e a indivisibilidade. Também se tratou das avaliações e críticas feitas por Arendt aos direitos humanos, encorpendo-se conceitos e análises extraídos de um referencial teórico da Ciência Política a uma pesquisa eminentemente jurídica, de modo a se conferir contorno interdisciplinar ao estudo.

Percorrido esse itinerário, com a intenção de concentrar o foco da análise no direito material mais afeto ao objeto de pesquisa, faz-se necessário tecer uma avaliação doutrinária, legislativa e jurisprudencial sobre o enquadramento do direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais como um direito humano e fundamental. Caso seja confirmado esse caráter, será viável concluir pela consequente aplicação ao mesmo das características essenciais típicas dos direitos humanos de que já se tratou, bem como das discussões e críticas extraídas das ideias de Arendt.

Amado (2014, p. 33) afirma que é necessário que o Estado proteja a população contra eventos previsíveis ou não que possam ser causadores de miséria e de intranquilidade social. Exemplifica tais eventos com o desemprego, a velhice, a morte, a prisão, a maternidade e a incapacidade; todos eles, à sua maneira, são capazes de comprometerem a capacidade de sustento e de manutenção da dignidade dos indivíduos. Essa proteção, a par de outras formas de atuação estatal, pode se dar por meio de um sistema de proteção social que ofereça recursos financeiros que permitam a manutenção de um padrão material existencial mínimo do indivíduo tutelado.

Essa intervenção do Estado Social de Direito sobre situações que impedem as pessoas de laborarem em prol de sua própria manutenção financeira é o cerne do conceito de seguridade social. Segundo Amado (2014, p. 35), a seguridade social no Brasil consiste em um conjunto integrado de ações de iniciativa do Poder Público e de toda a sociedade que visam a assegurar os direitos fundamentais à saúde, à assistência e à previdência social.

Balera e Mussi (2015, p. 21) comungam do mesmo conceito de seguridade social, destacando a necessidade de participação do Estado e da sociedade na manutenção do sistema de seguridade social. A participação estatal se dá tanto pela normatização quanto efetiva gestão dos serviços e estruturas públicos operantes nas áreas de saúde, assistência e previdência. Já a participação das pessoas naturais e das pessoas jurídicas de direito privado pode ser exemplificada com a atuação das entidades de previdência privada, com os hospitais particulares que atuam no atendimento a pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS), além das contribuições financeiras (seja doações voluntárias, seja os tributos destinados à Seguridade Social) que os particulares vertem em prol do funcionamento do sistema.

Arrais (2017, p. 15) registra que a seguridade social é a mais importante das redes de proteção que o Estado Social (ou Estado de Bem-Estar Social) construiu nos territórios nacionais sobre os quais se espalhou a partir de meados do século XX. Essas redes de proteção foram descritas como um tripé constituído por investimentos em infraestrutura social, por gastos públicos em educação e saúde, e por transferências diretas de renda para o cidadão (ARRAIS, 2017, p. 62). A seguridade social seria, nesse contexto, uma clara manifestação de intervenção estatal na economia como forma de implantar uma espécie de “solidariedade intergeracional entre classes” (ARRAIS, 2017, p. 15) que representa o auge do Estado Social em seu matiz social.

Buscando abordar, de maneira sintética, cada um dos aspectos da seguridade social, pode-se afirmar que a saúde é um direito deferido a todas as pessoas pelos artigos 196 a 200 da Constituição Federal de 1988, independentemente do recolhimento de tributos. Segundo Balera e Mussi (2015, p. 22) o Estado tem o dever de prestar serviços públicos relacionados à saúde por meio da implantação de políticas sociais e econômicas destinadas à redução do risco de doenças e de outros agravos, promovendo o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços destinados à sua promoção, proteção e recuperação.

Já a assistência social é deferida pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 a quem dela necessite, independentemente do recolhimento de tributos, donde se extrai o seu

caráter universal e igualitário, exatamente como ocorre com a saúde. Os objetivos da assistência social são a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação de pessoas deficientes com a promoção de sua integração à vida em comunidade; além da garantia de um salário mínimo mensal ao deficiente e ao idoso que não possam meios de proverem a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família, nos termos da lei. Balera e Mussi (2015, p. 23) afirmam que as políticas públicas de assistência social buscam proteger, desde o nascimento até a morte, pessoas em situação de vulnerabilidade social, e que não se enquadram no rol de beneficiados da previdência social.

Por seu turno, a previdência social é disciplinada pelo artigo 201 da Constituição Federal de 1988 como um sistema que funciona sob a forma de um regime geral de caráter contributivo (só se beneficia quem verte contribuições financeiras) e de filiação obrigatória (quem exerce certas atividades econômicas previstas em lei está obrigado a recolher contribuições, mesmo que não pretenda fruir dos benefícios). Esse sistema é destinado à cobertura de riscos programados e não programados decorrentes de doença, de invalidez, de morte, de idade avançada, da maternidade, do desemprego involuntário, e do encarceramento. No Brasil, esse regime geral de previdência social pública é o RGPS, do qual já se falou, sujeito à regulamentação e à gestão do INSS.

Segundo Amado (2014, p. 35) a seguridade social é um direito fundamental que pode, ao mesmo tempo, ser classificado como direito social (porque tem natureza prestacional positiva) e como direito de natureza coletiva. Cuida-se de um direito que pode ser classificado, ao mesmo tempo, como direito humano de segunda e de terceira dimensões.

Entende-se ser necessário registrar que, além do direito genérico à seguridade social, os direitos à saúde, à assistência social e à previdência social ostentam individualmente a natureza de direitos fundamentais (porque previstos na Constituição Federal) e de direitos humanos (porque previstos em normas do sistema internacional de proteção dos direitos humanos). Focando naquele que mais interessa ao presente escrito, entende-se que o direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais é um direito fundamental (ou direito do cidadão, na terminologia de Arendt), na medida em que as normas constitucionais acima referidas indicam com clareza a sua regulamentação pelo ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, apesar de abrangido pelo direito à seguridade social, entende-se que o direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais é um direito autônomo que, por si só, ostenta o caráter

de direito humano. É o que se pretende demonstrar por meio da análise das normas nacionais e internacionais e da decisão do STF a seguir abordados.

2.6.1 Declaração Universal dos Direitos do Homem

A Declaração Universal dos Direitos do Homem foi proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. Portela (2015, p. 836/841) registra que ela não é tecnicamente um tratado internacional, mas uma resolução da Assembleia Geral da ONU editada com caráter de recomendação para os países integrantes da entidade. Todavia, o mesmo autor afirma ser majoritário o entendimento de que as previsões da Declaração detêm carga jurídica vinculante, tanto pelo fato de que já foram internalizadas em diversos ordenamentos, quanto porque seu prestígio lhes alçou à posição de regras costumeiras internacionais.

A importância histórica da Declaração é confirmada por Piovesan (2010, p. 96/100), que a reputa como responsável por inaugurar a concepção contemporânea de direitos humanos, bem como por dar início ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos, ambos já abordados anteriormente. Já a relevância jurídica desse documento é exposta por Portela, para quem suas normas devem ser admitidas como “padrão mínimo de proteção da dignidade humana, a ser observado por todos os povos do mundo e efetivado por indivíduos e entidades públicas e privadas, internacionais e nacionais” (2015, p. 837).

O direito à seguridade social é previsto genericamente no Artigo 22 da Declaração, que prevê que todo ser humano tem direito à segurança social e à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade. Ademais, o Artigo 25 da Declaração trata do direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais ao dispor que todo ser humano tem direito a um padrão de vida que assegure saúde e bem-estar a si e a sua família. O mesmo Artigo 25 dispõe expressamente que todo ser humano tem direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência.

Vê-se que a Declaração de 1948 previu, autonomamente, o direito humano à seguridade social e o direito humano à percepção de benefícios financeiros que assegurem meios de subsistência e de manutenção de bem-estar em casos de diversos infortúnios sociais.

Esse direito à percepção de benefícios foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, que em dispositivos anteriormente indicados previu normas de assistência social e de previdência social destinadas exatamente à manutenção de um padrão mínimo de bem-estar diante de situações de vulnerabilidade social, por meio da concessão de prestações financeiras.

Pode-se afirmar, portanto, à luz da Declaração dos Direitos do Homem de 1948, que o direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais é um direito humano, que compõe o direito à seguridade social, preservada sua existência autônoma.

2.6.2 Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

Essa Declaração foi aprovada pela Resolução XXX da IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, em abril de 1948. Cuida-se de norma que guarda muitas similaridades com a Declaração emanada da ONU, na medida em que em linhas gerais destina à comunidade americana de nações um rol de direitos bastante similar àquela outra norma internacional. A Declaração Americana de 1948 é considerada por Portela (2015, p. 908) como o marco inicial da construção do sistema interamericano de direitos humanos, na medida em que traz as normas materiais em questões de direitos humanos a serem observadas pela Organização dos Estados Americanos e por sua Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

O artigo VII da Declaração Americana prevê que toda mulher em estado de gravidez ou de lactação, bem como toda criança, têm direito a proteção, cuidados e auxílio especiais. O artigo XI prevê que toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e medidas sociais relativas a alimentação, vestimenta, habitação e cuidados médicos compatíveis com as limitações dos recursos públicos e da coletividade. Já o artigo XVI prevê que toda pessoa tem direito a uma previdência social que lhe proteja contra as consequências do desemprego, da velhice e da incapacidade que lhe impossibilitem física ou mentalmente de prover a própria subsistência.

Uma especificidade dessa Declaração em relação às demais normas internacionais em matéria de direitos humanos é que, além de direitos, ela também prevê obrigações a serem seguidas pelas pessoas sujeitas à sua tutela. Nesse contexto, seu artigo XXXV prevê que todos têm a obrigação de cooperar com o Estado e com a coletividade na assistência e na previdência

sociais, na medida de suas possibilidades e circunstâncias. Já o artigo XXXVI prevê que todos têm o dever de pagar impostos estabelecidos por lei para a manutenção dos serviços públicos.

Observa-se que a Declaração Americana não trata da seguridade social, mas da saúde, da assistência e da previdência social separadamente. Inovando em relação à Declaração da ONU, ela associa o direito aos serviços públicos (saúde inclusive), à assistência e à previdência à cooperação com o Estado e com a coletividade, inclusive por meio do pagamento de tributos.

Assim como a outra Declaração de 1948, ela trata do direito à percepção de meios de subsistência que compensem os efeitos de situações de vulnerabilidade social (gravidez, desemprego, velhice e incapacidade). Portanto, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 também prevê o direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais como um direito humano com existência autônoma.

2.6.3 Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho

O Organização Internacional do Trabalho (OIT) é um organismo internacional voltado à promoção do estabelecimento de padrões mínimos internacionais de trabalho e de dignidade humana. Criada em 1919 com o Brasil como membro fundador, ela era parte da já citada Liga das Nações e, segundo Portela (2015, p. 464), atualmente é um sujeito de Direito Internacional autônomo, dotado de direitos e obrigações próprios, com natureza jurídica de agência especializada da ONU.

A Convenção n. 102 da OIT, celebrada em 1952, e ratificada pelo Brasil somente em 2009, dispõe sobre normas mínimas em matéria de seguridade social. Ela fixa linhas gerais do sistema de seguridade social, passíveis de adaptação para a realidade socioeconômica de cada país.

Os artigos 7º a 12 da Convenção tratam de serviços médicos (saúde), estabelecendo o dever de se prover a cobertura preventiva e curativa de qualquer estado mórbido, da gestação, do parto, e de suas consequências. Já os artigos 13 a 18 cuidam do auxílio-doença, prevendo um pagamento periódico de benefício a pessoas acometidas por estado mórbido que lhes incapacite para o trabalho, levando-lhes a uma situação de suspensão de remuneração. Os artigos 19 a 24 cuidam de prestações de desemprego, prevendo o pagamento de prestações a pessoas capazes e disponíveis para o trabalho, cujos ganhos estejam suspensos por

impossibilidade de obtenção de um emprego adequado, nos termos da legislação nacional. Os artigos seguintes ainda tratam de diversas outras prestações atinentes a aposentadoria por velhice ou por invalidez, a prestações em caso de acidentes do trabalho e doenças profissionais, a prestações para a manutenção de crianças (salário-família ou prestações de família), a prestações de maternidade (ou salário-maternidade), e a pensão por morte. Por fim, são previstas normas genéricas sobre fórmulas de cálculos dos valores a serem pagos periodicamente por cada um dos benefícios previstos.

Cuida-se de norma que, sem prejuízo da aptidão das normas nacionais para a adequação de suas previsões à realidade específica de cada país membro da OIT, preveem linhas gerais para a instituição e para o cálculo de diversas prestações pecuniárias a serem pagas periodicamente para a compensação dos efeitos deletérios de infortúnios como doenças, morte, gestação, velhice e incapacidade. Portanto, sob a égide da Convenção n 102 da OIT, o direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais também é definido como um direito humano com existência autônoma.

2.6.4 Julgamento do RE 626.489 pelo STF

O RE 626.489 foi julgado pelo STF analisando caso concreto em que se discutia sobre a possibilidade jurídica de o direito à revisão da renda mensal inicial de um benefício previdenciário concedido antes de 1997 decair por força de alteração legislativa que nesse ano incluiu na Lei do Plano de Benefícios do RGPS um prazo decadencial decenal para se requerer a revisão do ato inicial de concessão de benefícios.

Uma segurada de Sergipe ajuizara uma ação revisional da renda mensal inicial do seu benefício de aposentadoria por invalidez perante um Juizado Especial Federal em Sergipe, sendo proferida Sentença de improcedência pela incidência da decadência. A segurada recorreu e a Turma Recursal sergipana reformou a Sentença por entender que a decadência seria um instituto de direito material que, por isso, não poderia incidir sobre relações jurídicas consolidadas antes de sua previsão legal. O INSS interpôs Recurso Extraordinário em face dessa decisão recursal alegando, em síntese, que o novel prazo decadencial recairia sobre benefícios concedidos antes de sua inserção na legislação, incidindo somente a partir da entrada em vigor da referida modificação normativa.

O STF reconheceu a repercussão geral da demanda. Sobre a pretensão recursal do INSS se manifestaram, uns pela procedência, outros contrariamente a ela, a Procuradoria-Geral da República, a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a União, e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

O Plenário da Corte decidiu, à unanimidade, nos termos do voto do relator Ministro Barroso, pelo conhecimento e provimento do recurso. Fixou-se a tese de que o prazo decadencial instituído em 1997 para a revisão de benefícios previdenciários incide, a partir da entrada em vigor da norma que o previu, sobre benefícios já deferidos até aquele mesmo ano.

Todavia, o que importa diretamente para o objeto do presente escrito é um raciocínio que antecedeu a conclusão quanto à incidência do prazo decadencial sobre benefícios anteriores a 1997. Com base em diversos dispositivos constitucionais, a Corte entendeu que a previdência social é “direito fundado na dignidade da pessoa humana, na solidariedade, na cidadania e nos valores sociais do trabalho” (BRASIL, 2013b, p. 11), bem como ancorado “nos objetivos da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, avançar na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 2013b, p. 11/12).

A partir dessa avaliação, fixou-se a premissa de que a previdência social é, de per se, um direito fundamental. E por conta do seu caráter fundamental, entendeu-se que o direito à percepção de benefícios previdenciários pode ser exercido a qualquer momento, sem que se atribua qualquer consequência negativa à inércia do beneficiário que tenha reunido os requisitos legais para a concessão.

Dessa forma, antes se discutir a incidência da decadência sobre benefícios previdenciários, teve-se o cuidado de distinguir entre o direito fundamental à concessão do benefício previdenciário (fundo de direito) e o direito à graduação e à percepção das parcelas pecuniárias mensais (aspecto financeiro do direito). Como o fundo de direito jamais perecerá ante o seu caráter fundamental, só é juridicamente correto discutir o fenecimento do direito às parcelas mensais de benefício, sujeitas à decadência do direito de questionar a sua graduação, e à prescrição da pretensão de cobrança em caso de não pagamento.

Com base nesse raciocínio jurídico, previamente ao enfrentamento da questão da decadência, o STF fixou a tese de que “o direito à previdência social constitui direito fundamental e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo” (BRASIL, 2013b, p. 01). Como consequência, o caráter fundamental do direito determinou que se impedisse a incidência de decadência sobre o direito à concessão

inicial de benefícios previdenciários, protegendo a pessoas aptas à percepção do benefício, mesmo diante de sua inércia no exercício do seu direito.

O STF entendeu que no ordenamento jurídico brasileiro o direito à percepção de benefícios previdenciários (e assistenciais, por analogia) é um direito fundamental, previsto diretamente na Constituição Federal de 1988. É um direito do cidadão (na terminologia de Arendt), inerente à sua dignidade humana, cujo reconhecimento e prestação integram os objetivos da República brasileira. Em consonância com o que se vem abordando sobre o posicionamento desse direito no plano internacional, vê-se que o caráter autônomo e inerente à dignidade humana que as normas internacionais conferem ao direito à percepção de benefícios também está presente no direito brasileiro.

Pode-se concluir, portanto, que o direito à percepção de benefícios previdenciários e assistências compõe o direito à seguridade social, mas preserva natureza autônoma, podendo ser reputado como um direito humano ancorado em normas internacionais, e um direito fundamental expressamente acolhido pela Constituição Federal brasileira de 1988.

3 AS CONDIÇÕES DA AÇÃO, SUA CONSTITUCIONALIDADE, E O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO MÉTODO AUTOCOMPOSITIVO

A demora excessiva para a finalização de julgamentos pelo Poder Judiciário é uma realidade no estado brasileiro. Bem por isso, desde 2009, o II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo elegeu como uma meta do Brasil a necessidade de tornar mais célere a prestação jurisdicional. Para tanto o Pacto previu compromissos expressos de fortalecimento da conciliação e da mediação, de melhoria da qualidade e agilidade dos serviços prestados à sociedade etc.

Todavia, além desses esforços para alterações de dispositivos normativos e de práticas beligerantes que permeiam a cultura jurídica brasileira, observa-se um outro movimento destinado à aceleração dos julgamentos. O próprio Estado-juiz tem conferido à legislação interpretações (às vezes, novas interpretações) cujo efeito prático (muitas vezes desejado de maneira expressa pelo intérprete) é a redução do número de ações em curso. Nesse contexto, a questão da litigiosidade e do estoque de processos pendentes de julgamento não tem sido solucionada somente com o incremento dos meios autocompositivos de resolução de conflitos.

Como exemplo, cita-se que a grande quantidade de *Habeas Corpus* (HC) pendentes de julgamento foi um dos motivos para o STF ter mudado o seu antigo entendimento de admitir HC substitutivo de recurso ordinário em HC. Em 2012, no HC 109.956, a 1ª Turma do STF passou a não mais admitir HC substitutivo de recurso, entre outros, pelo fundamento de que tal entendimento fora construído “quando não havia a sobrecarga de processos que há hoje” (BRASIL, 2012b, *on line*). O entendimento do STF foi seguido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) a partir do HC 175.679. Ou seja, o estoque de processos foi um fundamento expresso para que se concedesse a dispositivos de lei uma nova interpretação, restritiva da impetração de um *writ* constitucional.

Noutra senda, perpassando as lides previdenciárias, especialmente aquelas mantidas entre o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e seus segurados, tem-se que também nesse tema o Estado-juiz vem se valendo de interpretações judiciais que restringem (ou pelo menos retardam) o ajuizamento de novas ações, citando expressamente o grande acervo de processos “congestionados” como *ratio decidendi*. É o caso do RE 631.240, que adiante será detalhadamente analisado.

O que se percebe é que, paralelamente à aplicação de normas e de técnicas de direito material e processual, os aspectos práticos relacionados ao “congestionamento” do sistema judiciário têm sido frequentemente levados em conta na tomada de decisões por Juízes e Tribunais. A preocupação com a necessidade de julgar mais rápido tem fundamentado, de forma expressa, decisões que não conhecem de ações e/ou de recursos.

Essas alterações em dispositivos normativos, ou nas normas que são extraídas de sua interpretação, certamente não são guiadas por qualquer intenção de supressão de direitos ou de meios para acessar a tutela do Estado-juiz. São essencialmente medidas reativas que o sistema de prestação jurisdicional toma para, controlando o estoque de conflitos pendentes de julgamento, conseguir entregar a prestação jurisdicional com o maior respeito possível ao direito à celeridade. Não obstante, é relevante perceber que antes mesmo de o “congestionamento” de processos ser uma preocupação para a comunidade jurídica nacional, já existiam instrumentos jurídicos destinados a afastarem do Poder Judiciário demandas que não preenchessem requisitos mínimos fixados em lei. Na medida em que evitam que o Estado-juiz perca tempo com pretensões inúteis, ilegais etc., esses instrumentos atuam como elementos que qualificam a prestação jurisdicional, colaborando para a sua celeridade e eficiência. Nesse quadrante é relevante estudar com maior vagar as condições da ação.

3.1 As condições da ação no processo civil brasileiro: instrumentos de qualificação da prestação jurisdicional

A preocupação com a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional pode parecer um problema da contemporaneidade, decorrente da crescente litigiosidade dos tempos modernos. Mas convém refletir sobre o papel que as clássicas e muito estudadas condições da ação desempenham como instrumentos de qualificação da prestação jurisdicional. Se o congestionamento judicial e a busca por celeridade e eficiência parecem uma preocupação da modernidade fluída e caótica, é interessante perceber que, ainda na década de 1930, Liebman (*apud* SILVA, 2013, p. 60; DINAMARCO, 2009, p. 305) já pensava em instrumentos otimizadores da tutela jurisdicional. A relevância e atualidade dessa reflexão se destaca quando se verifica que no julgamento do RE 631.240 foi revisitado um instituto tão consagrado como as condições da ação e foi apreciada a sua constitucionalidade - nada obstante sua positivação remontar ao Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73).

O Direito Processual Civil brasileiro, após longa evolução teórica, admitiu o entendimento de que todos têm direito de ação, mesmo na hipótese de não existir uma violação (ou ameaça de violação) a um direito material específico. Dinamarco sintetiza toda a progressão histórica do conceito de ação:

E assim é que ação, que já foi o próprio direito de haver o bem em juízo (*actio*), sem que sequer existisse ainda a ideia do direito subjetivo; que já foi expressão bélica do direito subjetivo lesado (teoria imanentista); que já foi direito à sentença favorável (teorias concretistas); que já foi direito incondicionado à sentença de mérito e, depois, condicionado (diversas teorias abstratas) – chegou na atualidade à condição bem mais modesta de direito ao processo, aos atos deste e só sucessivamente, depois de cumpridamente exercida, direito ao provimento de mérito. (2009, p. 332)

Após traçar uma descrição sintética da evolução do conceito de ação ao longo de várias décadas, Dinamarco expõe o que ele entende ser a moderna conceituação do direito de ação. Com amparo nos estudos de Liebman, o autor caracteriza (DINAMARCO, 2009, p. 330) o direito de ação como independente em relação ao direito material subjetivo (caráter abstrato) e como de existência condicionada à presença no caso concreto de certos requisitos fixados por lei (as condições da ação). Visando definir o direito de ação, Dinamarco (2009, p. 331) o descreve como um direito ao processo, um direito a instigar o Estado-juiz, e não propriamente à prolação de uma sentença de mérito.

Nesse contexto, o direito de ação é enxergado como abstrato e autônomo em relação ao direito material, do qual ele é instrumento (DIDIER JR., 2009, p. 179). Silva define o direito de ação como sendo “direito público, subjetivo, autônomo, abstrato, condicionado e instrumental de provocar a atividade jurisdicional” (SILVA, 2013, p. 61). Dentre as características do direito de ação que mais interessam ao foco do presente estudo, tem-se a instrumentalidade, porque o direito de ação permite que haja um pronunciamento do Estado-juiz. Tem-se ainda a condicionalidade, porque o seu regular exercício, que permite a análise do mérito da demanda, só ocorre quando verificada a presença das condições da ação. Definindo a ação com destaque para o seu caráter condicional, Marinoni preleciona que “ação constitui apenas direito ao julgamento de mérito e, portanto, é satisfeito com uma sentença favorável ou desfavorável ao autor. O que importa [...] é a presença das suas condições” (MARINONI, 2008, p. 171).

Para Dinamarco (2009, p. 305) existem razões de ordem ética e econômica⁹ que legitimam algumas limitações legais ao direito de julgamento do mérito de uma disputa pelo Estado-juiz. Nesse contexto o caráter universal do acesso à jurisdição pode ser limitado no afã de impedir que as partes e o Estado empreguem tempo e recursos na tramitação de processos inaptos a produzirem resultados úteis, ou que contrariem o ordenamento jurídico. Com base nessa perspectiva Dinamarco (2009, p. 322) preleciona que as condições da ação são requisitos fixados em lei para que um indivíduo tenha direito de ação. Ausente qualquer um desses requisitos legais, o indivíduo será carente de ação e, então, não terá direito a um provimento jurisdicional que trate do mérito de sua demanda. Presentes todas as condições da ação, o indivíduo terá direito de ação e, portanto, fará jus a que o Estado-juiz analise o conflito que se lhe apresenta.

É certo que a conceituação e a identificação das condições da ação não são matérias totalmente pacificadas no Direito Processual Civil brasileiro. Observe-se, por exemplo, que Marinoni, Arenhart e Mitidiero, analisando o CPC/2015, afirmam expressamente que a legitimidade para a causa e o interesse processual não são condições da ação, porque todos teriam direito à tutela jurisdicional adequada, efetiva, célere e justa. Para esses autores “a tutela jurisdicional tem de ser estruturada de forma adequada, efetiva e tempestiva para todos – para aqueles que têm e para aqueles que não têm direito ao exame do mérito” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 485).

Apesar disso, a doutrina tradicional – a exemplo de Silva (2013, p. 61) - segue as lições de Dinamarco acerca da conceituação e das características das condições da ação. Nesse ponto, contudo, é importante registrar duas observações.

A primeira diz respeito ao entendimento de Dinamarco (2009, p. 305) de que as condições da ação são requisitos para a existência do direito de ação. Tal concepção vem sendo questionada por outros doutrinadores, a exemplo de Silva (2013, p. 60), para quem elas são requisitos para o legítimo exercício do direito de ação (e não para sua existência). Isso porque qualquer indivíduo tem o direito de provocar o Poder Judiciário, por decorrência do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição. Quando o Juiz analisa uma petição inicial e verifica que estão presentes as condições da ação, ele prossegue analisando o mérito da

⁹ “Não seria eticamente legítimo sujeitar o adversário aos vínculos de um processo e ao desconforto que ele causa, quando se antevê que a tutela jurisdicional pedida pelo autor não lhe será útil ou que, por afrontar certos preceitos superiores, jamais poderá ser concedida. Nem seria economicamente legítimo impor ao adversário despesas para se defender e ao Estado o desperdício de atividades, nessa situação. Tais são as fundamentais razões de fundo ético-econômico que autorizam os condicionamentos impostos pela lei ao direito de ação” (DINAMARCO, 2009, p. 305-306).

demanda, decidindo a favor ou contra o autor. Quando se verifica que está ausente qualquer uma das condições da ação, ou a petição inicial é indeferida, ou há extinção do processo sem resolução do mérito. Nesse caso, conquanto não se tenha analisado o mérito do conflito apresentado por quem é carente de ação, houve efetiva provocação do Poder Judiciário, que é a essência do direito de ação. Assim, considerando especialmente o direito fundamental à inafastabilidade da jurisdição, entende-se que a concepção de Dinamarco¹⁰ merece ser conjugada com a de Silva, tendo-se que as condições da ação são requisitos para o legítimo exercício do direito de ação, e não para a sua existência.

A segunda observação diz respeito à independência entre os resultados da apreciação judicial da existência das condições da ação em relação à apreciação judicial do mérito de uma lide. Como já analisado, a presença das condições da ação é um requisito para que o direito de ação seja legitimamente exercido, o que permite que o Poder Judiciário aprecie o cerne, a essência de um conflito que lhe é apresentado pelo jurisdicionado. Todavia, nada garante que a análise do mérito do conflito será favorável à parte demandante só pelo fato de que o Juiz entendeu estarem presentes as condições da ação, na medida em que elas “não importam certeza quanto a vir a ter direito ao provimento jurisdicional, porque para tanto ainda resta cumprir todo o procedimento em suas fases” (DINAMARCO, 2009, p. 306).

Sob a égide do CPC/73, especialmente de seu Art. 267, IV, firmou-se no Processo Civil brasileiro a existência de três condições da ação, quais sejam a possibilidade jurídica da demanda, a legitimidade das partes (ou legitimidade *ad causam*), e o interesse processual (ou interesse de agir).

A possibilidade jurídica do pedido estará configurada quando a pretensão deduzida em Juízo não for vedada pelo ordenamento jurídico. Afinal, não seria lógico que o Poder Judiciário apreciasse o mérito de uma pretensão que fosse vedada pela própria lei. Nesse quesito, interessa destacar que, em consideração ao direito fundamental de acesso à justiça, os cidadãos podem apresentar demandas que não lhes sejam expressamente vedadas, não sendo possível exigir que haja autorização normativa expressa para que se busque um provimento jurisdicional. Assim entende o STJ que, por exemplo, decidiu no Recurso Especial (REsp) 254.417/MG que a possibilidade jurídica do pedido consiste “na admissibilidade em abstrato da tutela pretendida,

¹⁰ Por rigor científico, registra-se que, conquanto entenda que as condições da ação sejam requisitos para a própria existência do direito de ação (2009, p. 305), ao longo de sua obra Dinamarco registra que “em princípio todas as pretensões de tutela jurisdicional serão apreciadas pelo Estado-juiz [...], só não o sendo aquelas que encontrarem diante de si alguma dessas barreiras intransponíveis” (2009, p. 308). Registra também que “Negar aprioristicamente o direito ao processo – e portanto ao provimento jurisdicional – constitui exceção ao sistema” (2009, p. 309).

vale dizer, na ausência de vedação explícita no ordenamento jurídico para a concessão do provimento jurisdicional” (BRASIL, 2009d, *on line*).

Dinamarco (2009, p. 308) ensina que, para que haja possibilidade jurídica do pedido, é necessário que cada um dos elementos da ação seja compatível com as normas de direito material. Assim, conquanto muitos se refiram à possibilidade jurídica do pedido, a designação correta do instituto seria possibilidade jurídica da demanda. Com base em exemplos, o autor demonstra que a impossibilidade pode ser verificada no pedido, a exemplo de um Estado que pede seu desligamento da federação, o que é vedado pelo Art. 1º da CF; pode residir na causa de pedir, a exemplo da pretensão de cobrança de uma dívida oriunda de jogo de azar, o que é proibido pelo Art. 814 do Código Civil; e a impossibilidade também pode ser uma decorrência das próprias partes de um processo, o que ocorreria se por exemplo um litigante contra a Administração Pública requeresse a penhora dos bens desta, o que é obstado pelo Art. 100 da CF.

Abordando-se a possibilidade jurídica do pedido, antes que se prossiga no objeto do presente estudo, é mister destacar a mais marcante inovação trazida pelo CPC/2015 à regência das condições da ação. O novo Código prevê a ausência de interesse processual e de legitimidade *ad causam* como fundamentos para o indeferimento da petição inicial (Art. 330), bem como para a extinção do processo sem julgamento de mérito (Art. 485), mas silencia quanto à possibilidade jurídica do pedido. Conquanto o curto tempo transcorrido desde a promulgação do Código impeça que a questão tenha sido sedimentada pelos *experts*, há interessante discussão entre Fredie Didier Júnior, Alexandre Freitas Câmara e Leonardo Carneiro da Cunha sobre a possível extirpação da possibilidade jurídica do pedido do rol de condições da ação. Cunha (2013) relata que Didier entende ter havido extirpação, não sendo a possibilidade jurídica analisada para fins de admissão da discussão de mérito, mas propriamente dentro da análise do mérito da demanda. Prossegue seu relato externando a opinião de Câmara, para quem a impossibilidade jurídica do pedido foi extirpada do rol das condições da ação. Para este, a impossibilidade jurídica do pedido seria motivo para a extinção do processo sem resolução do mérito por falta de interesse de agir, quando puder ser analisada pela simples

leitura da inicial (*in status assertionis*¹¹¹²), ou causa para o julgamento de improcedência, quando sua verificação depender do exame do acervo probatório. Cunha (2013) se alia, em suma, à opinião de Didier Júnior.

Dinamarco (2009, p. 309) ensina que o interesse consiste em uma relação de complementariedade entre um bem e uma pessoa, sendo o bem dotado de aptidão para satisfazer uma necessidade da pessoa. Transpondo-se essa perspectiva para o processo, o interesse de agir consiste na verificação de que o provimento jurisdicional postulado será útil ao postulante, trazendo-lhe uma verdadeira tutela por parte do Estado. Considerando-se que a própria Constituição Federal em seu Art. 37 define que a Administração Pública deve se guiar pelo princípio da eficiência, compreende-se porque Dinamarco entende que o interesse de agir “constitui o núcleo fundamental do direito de ação” (2009, p. 309).

O interesse de agir pode ser decomposto em dois elementos (DIDIER JR., 2009, p. 196), a utilidade e a necessidade. Há ainda quem acrescente um terceiro elemento ao interesse processual, qual seja a adequação, a exemplo de Marinoni (2008, p. 175) e Dinamarco (2009, p. 312). Haverá utilidade na tutela jurisdicional quando ela puder trazer benefício de ordem prática àquele que exerce a sua pretensão. Já a necessidade estará presente quando, para a satisfação do seu interesse jurídico, o titular do direito depender do provimento jurisdicional. Por fim, a adequação estará configurada quando houver correspondência entre o meio processual adotado pelo demandante e a tutela que ele espera obter do Estado-juiz. Em suma, possui interesse de agir aquele que necessita demandar ao Estado-juiz para obter uma providência jurisdicional que lhe trará benefício prático, e o faz por meio de instrumento jurídico-processual adequado.

Cabe aqui registrar que o objeto do interesse de agir é a tutela jurisdicional, e não o bem da vida pretendido pelo litigante. Nesse ínterim, haverá interesse de agir sempre que a providência requerida ao Estado-juiz seja apta à proteção e à obtenção do bem da vida, e seja o único caminho para a sua obtenção. Se ao cabo do processo o jurisdicionado obterá ou não o bem da vida não é questão que interesse para a verificação do interesse de agir, posto que se

¹¹ “12. Aferição da legitimidade e do interesse. A legitimidade e o interesse devem ser aferidos *in status assertionis*, isto é, à vista das afirmações do demandante, sem tomar em conta as provas produzidas no processo” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 485). Cuida-se da teoria da asserção, segundo a qual a existência das condições da ação deve ser verificada com base na exposição dos fatos e do direito constante na petição inicial. Se depois da admissão da inicial se verificar a carência de ação, então o processo seria encerrado com verdadeiro julgamento de mérito, e não por simples extinção sem resolução do mérito por falta de alguma das condições da ação.

¹² Dinamarco se apõe à teoria da asserção, por entender que ela é arbitrária e desnecessária ao bom funcionamento do sistema processual. Para o autor a teoria da asserção “incorre em uma série de erros e abre caminho para incoerências que desmerecem desnecessária e inutilmente o sistema” (DINAMARCO, 2009, p. 324).

relaciona ao mérito da demanda e à aplicação do direito material ao caso concreto conflituoso. Nesse contexto, Dinamarco sintetiza o interesse de agir na seguinte conceituação: “aptidão a propiciar o bem ao demandante se ele tiver razão” (2009, p. 311).

A legitimidade das partes se verifica quando os sujeitos que ocupam os polos ativo e passivo da lide são aqueles cujos interesses jurídicos estão em disputa. É, em suma, a qualidade para estar em juízo em razão de um conflito determinado. Assim, terá legitimidade ativa (autor) o titular do direito cuja violação ou ameaça de violação constitui a pretensão inicial. Noutro passo, será legitimado passivo (réu) o titular do interesse que se contrapõe àquilo que pretende o autor. Segundo Dinamarco (2009, p. 314-315), uma rigorosa aplicação da técnica do processo civil brasileiro leva à conclusão de que a legitimidade *ad causam* é um dos requisitos para que se faça presente o interesse de agir. Para esse autor a interseção entre essas duas condições da ação decorre do fato de que a falta de legitimidade de uma das partes faz com que o provimento jurisdicional lhe seja inútil, o que inevitavelmente faz com que ocorra a falta de interesse de agir. Nesse contexto a ilegitimidade *ad causam* seria, em essência, um destaque negativo do interesse de agir.

Em suma, as condições da ação “fazem a ligação entre o direito de ação e o direito material” (SILVA, 2013, p. 65). Não são condições para a existência da ação, já que o direito de petição e de acesso ao Judiciário permitem que o cidadão apresente demandas ao Estado-juiz sem que este seja necessariamente obrigado a apreciar o seu mérito. A presença das condições da ação constitui pressuposto para o legítimo e regular exercício do direito de ação, permitindo que o Magistrado analise o mérito, o cerne da disputa que lhe foi apresentada.

3.2 A constitucionalidade das condições da ação: RE 631.240 e a exigência de prévio requerimento administrativo como condição da ação em lides previdenciárias

Aos 03 de setembro de 2014 o Plenário do STF, no julgamento do RE 631.240, sob a sistemática da repercussão geral, entendeu que o prévio requerimento administrativo de um benefício é condição para o ajuizamento de uma ação em face do INSS.

O caso concreto (BRASIL, 2014c) dizia respeito a uma disputa entre uma segurada do INSS e o Instituto relativa à concessão de um benefício previdenciário de aposentadoria por idade de segurado especial trabalhador rural. A segurada ajuizara na Comarca de Teófilo Otoni/MG uma ação contra o INSS, a fim de que se obrigasse a autarquia a lhe conceder o

benefício, sem que antes tivesse requerido administrativamente que o INSS lhe concedesse tal benefício.

O Juízo de primeira instância proferiu sentença terminativa, extinguindo o feito sem resolução de mérito, por entender que a falta de requerimento administrativo conduzia à carência de ação por falta de interesse de agir. A segurada recorreu, e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) deu provimento ao recurso para anular a sentença, por entender que em matéria previdenciária a falta de postulação administrativa não impediria a propositura de ação judicial.

Em face dessa decisão do TRF1 o INSS interpôs Recurso Especial e Recurso Extraordinário (o RE 631.240). Tais recursos foram lastreados na tese de que, se o Estado-juiz julgar uma ação previdenciária que não tenha sido antecedida por um requerimento administrativo de concessão/revisão de benefício, estará julgando ações em que não há interesse de agir, e estará violando o princípio da separação dos poderes. A violação à separação dos poderes decorreria do fato de que, ao julgar ações em que a Administração Pública não teve a oportunidade prévia de analisar a demanda na via administrativa, o Estado-juiz estaria impedindo que o Estado-administração exercesse autonomamente as suas atribuições. Os Recursos Especial e Extraordinário foram inadmitidos na origem, e em face dessas decisões o INSS interpôs agravos de instrumento para que, respectivamente, o STJ e o STF julgassem os recursos. Por decisão do STJ, que entendeu que a matéria do Recurso Especial tinha sede constitucional, o Recurso Especial foi convertido em Extraordinário.

Após todo esse percurso o STF admitiu o RE interposto pelo INSS e reconheceu a sua repercussão geral¹³. Antes do julgamento do RE pelo STF, diversas autoridades e instituições se manifestaram acerca da matéria tratada no RE 631.240. A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer entendendo que o recurso não deveria ser conhecido por ser meramente protelatório, e que deveria ser desprovido porque o acesso ao Poder Judiciário somente poderia ser limitado por previsão normativa “excepcional, expressa e temporal” (BRASIL, 2014c, p. 06). Mais de 40 (quarenta) pessoas requereram o desprovimento do recurso. A União pediu seu ingresso no feito como *amicus curiae*¹⁴ e requereu o provimento do RE. O Defensor Público-

¹³ A existência de repercussão geral - desde que a Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, incluiu o §3º no Art. 102 da Constituição Federal - é um dos requisitos legais para a admissão do recurso Extraordinário pelo STF. Nos termos do Art. 1.035 do CPC/2015, tem repercussão geral o conflito que envolva questão relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapasse os interesses subjetivos dos sujeitos envolvidos diretamente no processo. Somente o STF, por meio de decisão irrecorrível, é competente para decidir se uma questão tem ou não repercussão geral.

¹⁴ A figura do *amicus curiae*, ou amigo da Corte em tradução livre, é admitida expressamente no direito brasileiro desde que a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, e a Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, regulamentaram respectivamente os processos de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de

Geral Federal e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário também requereram ingressar no feito como *amici curiae*. Após as manifestações de todos os interessados, alguns favoráveis e muitos contrários ao recurso interposto pelo INSS, a Corte Suprema pode julgar o mérito do RE.

No julgamento desse Recurso Extraordinário o Supremo entendeu que não há interesse de agir que invoque a atuação do Poder Judiciário quando, antes do aforamento, o segurado não tenha apresentado seu pleito ao INSS, sendo o mesmo indeferido. Para a Corte Suprema, antes da provocação administrativa da autarquia não há propriamente lide entre as partes, posto que não houve lesão, nem ameaça de lesão, ao direito vindicado. É de se observar que a grande quantidade de ações previdenciárias foi expressamente considerada para a formação do convencimento dos membros da Corte. Para tanto, extrai-se do voto do Relator Ministro Roberto Barroso, que conduziu todo o julgamento:

20. [...] é relevante atentar para o contexto em que a presente decisão é tomada.

[...]

23. No plano judicial, o INSS é o maior litigante do País, considerando o número de processos em curso, cf. Relatório '100 Maiores Litigantes – 2012' do CNJ [...].

[...]

25. Como se percebe, o Judiciário simplesmente não tem – e nem deveria ter – a estrutura necessária para atuar paralelamente ao INSS, como instância originária de recepção e processamento de pedidos de concessão de benefícios. Pretender transferir aos juízes e tribunais a enorme demanda absorvida pela Previdência implicaria o total colapso do sistema judiciário [...]. (BRASIL, 2014c, p. 15)

No julgamento do recurso, em conformidade com o voto do Ministro Roberto Barroso, relator e redator do acórdão, o Plenário do STF entendeu que a instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com a CF. Entendeu ainda que nas lides previdenciárias não há interesse de agir antes que o segurado tenha requerido administrativamente o benefício, e a Administração Pública tenha indeferido o pleito ou excedido o prazo legal para analisar a demanda administrativa. Em suma, confirmou-se a

Constitucionalidade, e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ambas perante o STF. Tais normas previram a possibilidade de que, nessas Ações que trazem amplos reflexos sobre os interesses jurídicos de toda a sociedade, o Ministro Relator decida ouvir pessoas, órgãos públicos ou entidades com experiência e autoridade na matéria discutida. Cuida-se de expediente que visa democratizar a formação de convencimento do STF, na medida em que abre espaço para que sujeitos sem nexos diretos com a ação possam fornecer ao Tribunal informações e argumentos que podem influenciar no julgamento. Essa figura foi expressamente regulada pelo CPC/2015 em seu Art. 138. Sua admissibilidade foi expandida para todas as modalidades de ações e recursos. De ofício ou a requerimento das partes ou do *amicus curiae*, considerando a relevância, a especificidade, ou a repercussão social da questão, o juiz ou o relator admitirá que pessoa natural ou jurídica, órgão público ou entidade especializada participe do processo, sendo a amplitude dos poderes desse terceiro fixada pelo próprio juiz ou relator.

constitucionalidade das condições da ação, e superou-se a assertiva clássica de que no Brasil não haveria curso administrativo forçado à exceção da Justiça Desportiva (Art. 227, §1º, CF).

A reflexão que confirmou a constitucionalidade das condições da ação se baseou, em suma, na ideia de que elas não restringem o direito de ação – que se exerce sempre que se provoca o Estado-juiz -, mas meramente ajustam o seu regular exercício, necessário para que o mérito da disputa judicial seja julgado. Tal ideia é comungada pela doutrina, a exemplo de Marinoni (2008, p. 181/182) e Dinamarco (2009, p. 305). A jurisprudência do próprio STF já espraia essa ideia há bastante tempo. É o que se extrai do RE 273.791, julgado em 15 de agosto de 2000, que apesar de não tratar de questões relacionadas a discussão administrativa prévia, em seu acórdão traz ementado que:

III. Garantia da jurisdição: alcance. O art. 5º, XXXV, assegura o acesso à jurisdição, mas não o direito à decisão de mérito, que pende – é um truísmo – de presença dos pressupostos do processo e das condições da ação, de regra, disciplinados pelo direito ordinário. (BRASIL, 2000b, *on line*).

Em seguida, o voto do Ministro Relator no RE 631.240 discorre sobre o interesse de agir, e o seu entendimento de que ele é composto pelo trinômio utilidade-necessidade-adequação. Após expor breve descrição da utilidade, da necessidade e da adequação, o Relator asseverou que essa é a conformação do interesse de agir admitida pelo STF, e o fez com base no que a Corte decidiu nos Embargos de Declaração no Agravo de Instrumento 476.262¹⁵. Ato contínuo o Relator acrescentou reflexão sobre a forte conexão entre o interesse de agir e os princípios da economicidade e da eficiência. Nos termos do voto do Relator:

¹⁵ O Relator utiliza esse julgado como fundamento para defender que o STF entende que o interesse de agir é composto pela utilidade, pela necessidade e pela adequação. Como já exposto anteriormente, o fato de a adequação ser ou não um dos componentes da citada condição da ação é um dissenso doutrinário. Nesse ponto, é de se observar que a decisão citada pelo Relator não indica expressamente a adequação como um dos elementos do interesse de agir, mencionando unicamente a utilidade e a necessidade. Confira-se: “AGRAVO DE INSTRUMENTO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, QUE, OPOSTOS PELOS CONTRIBUINTES, FORAM RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - NÃO-CONHECIMENTO DE TAL RECURSO, POR AUSÊNCIA DE INTERESSE DE RECORRER, EIS QUE INOCORRENTE, QUANTO AOS CONTRIBUINTES, O ESTADO DE SUCUMBÊNCIA - PRETENDIDA IMPOSIÇÃO DE MULTA - DESCABIMENTO - INOCORRÊNCIA DE COMPORTAMENTO ABUSIVO - RECURSO DOS CONTRIBUINTES NÃO CONHECIDO. - O estado de sucumbência - que reflete situação de maior ou de menor lesividade gerada pela decisão judicial - qualifica-se como pressuposto recursal genérico e comum a todos os recursos, ordinários ou extraordinários, de tal modo que, inocorrendo qualquer gravame causado pelo ato decisório, deixa de existir o interesse de recorrer, cujo reconhecimento, para legitimar a interposição recursal, impõe a cumulativa satisfação, pela parte que recorre, dos requisitos da necessidade e da utilidade do recurso deduzido. Ausência, na espécie, do estado de sucumbência. Conseqüente incognoscibilidade do recurso interposto. (AI 476262 ED, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 15/08/2006, DJ 15-09-2006 PP-00061 EMENT VOL-02247-03 PP-00546)”. (BRASIL, 2006, *on line*).

[...] é preciso racionalizar a demanda, de modo a não permitir o prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se inúteis, inadequados ou desnecessários. Do contrário, o acúmulo de ações inviáveis poderia comprometer o bom funcionamento do sistema judiciário, inviabilizando a tutela efetiva das pretensões idôneas. (BRASIL, 2014c, p. 13).

Marinoni (2008, p. 182) assevera que as condições da ação são efetivas garantias de que o processo não se desenvolva de maneira inútil na medida em que impedem que o feito prossiga quando o juiz não possa julgar o mérito da lide. Para o autor, tal circunstância liga as condições da ação ao princípio da economia processual. Tal percepção é compartilhada por Dinamarco, para quem manter em curso um processo em que há carência de ação “é inconveniente ao Estado e à sociedade ante o dispêndio de recursos financeiros, perda de tempo e asoerramento dos órgãos judiciários em detrimento do serviço” (2009, p. 322).

Didier Júnior aborda um outro aspecto das condições da ação, quando trata especificamente da necessidade da prestação jurisdicional como elemento constitutivo do interesse *ad causam*. Para o autor “O exame da ‘necessidade da jurisdição’ fundamenta-se na premissa de que a jurisdição tem de ser encarada como última forma de solução de conflitos” (2009, p. 197). Conquanto excepcione as situações em que a decisão judicial é indispensável para o nascimento ou para a proteção do direito (ações penais; ações constitutivas necessárias, como as de interdição e boa parte das de jurisdição voluntária; ações rescisórias etc.), o autor destaca que as condições da ação são elementos do direito processual civil que impedem que o Poder Judiciário se torne instância primária ou exclusiva para a solução de disputas.

A economia processual e o combate à ideia de que o Juiz deve monopolizar a solução dos problemas da comunidade, levantadas de maneira singela durante o julgamento do RE 631.240, são questões atualmente muito discutidas pelos estudiosos dos métodos autocompositivos de resolução de conflitos. Tratando de acesso à justiça, Grinover *et al* comentam que o acesso à justiça equivale a acesso efetivo a uma ordem jurídica justa, “o que vai além do acesso ao Judiciário, não podendo o tema ser estudado nos acanhados limites de acesso aos órgãos judiciários existentes no país” (2014, p. 01).

Para Grinover *et al* (2014, p. 03), acesso a uma ordem jurídica justa, além de gerenciamento de processos e de gestão cartorária por parte do Juiz, demanda também a utilização de métodos consensuais de solução de conflitos e a oferta de serviços de cidadania e de orientação jurídica. Deixa-se, portanto, de enxergar o Poder Judiciário como “o único foro adequado para solução de controvérsias” (TAKAHASHI, 2014, p. 03) e se reconhece que os conflitos podem ser eficaz e rapidamente resolvidos entre as próprias partes, de per si, ou com

a participação de terceiros facilitadores como conciliadores, mediadores, ou árbitros eleitos para detectarem a melhor solução.

O reconhecimento de que, assim como o Estado-juiz, as partes também têm condições de resolverem seus conflitos, ou de participarem diretamente na construção dessa solução, impõe que o Poder Judiciário atue na prestação de uma gama de serviços de pacificação social que vão muito além da prolação de sentenças e de acórdãos. Afinal, conforme Takahashi (2014, p. 04), “a prolação da sentença é apenas uma, mas nem sempre a mais adequada, forma de resolver uma demanda”. Somente essa abordagem ampla do conflito - desde o nascimento até a solução, que não vem necessariamente de uma decisão judicial – leva à pacificação social, que conduz à redução da morosidade, do congestionamento, e dos altos custos de manutenção do Poder Judiciário (GRINOVER *et al*, 2014, p. 03).

Nesse contexto, a decisão do STF no RE 631.240 merece sofrer reflexões de duas ordens. Em uma primeira nuance, reconhece-se que a Corte reiterou o seu entendimento de que a existência das condições da ação não macula o direito fundamental de acesso à justiça. Nesse ponto a decisão ressaltou que as condições da ação são instrumentos processuais que garantem uma prestação jurisdicional mais eficiente e econômica, impedindo que seja apreciado o mérito de lides que sequer deveriam ter sido apresentadas ao Estado-juiz, ou que o foram por pessoas não legitimadas. Noutra senda, no que interessa diretamente ao presente estudo, a decisão da Suprema Corte abriu caminho para que se analise hipóteses em que a discussão administrativa de um certo direito - sem a exigência do exaurimento da via administrativa, e sem o condicionamento de uma futura decisão judicial – possa ser requisito para que um certo conflito com o Poder Público seja apresentado ao Poder Judiciário.

Na argumentação que guiou a decisão do STF, o Ministro Barroso considerou a regra geral de que “o acionamento do Poder Judiciário não exige demonstração de prévia tentativa frustrada de entendimento entre as partes” (BRASIL, 2014c, p. 14), bastando que se demonstre a necessidade da tutela pretendida. Não obstante, refletindo sobre a matéria previdenciária, o Ministro Relator entendeu que a concessão de benefícios previdenciários depende de uma postura ativa do segurado frente à Previdência Social, que não analisa a concessão de um benefício de ofício, mas sempre a partir de um requerimento administrativo. Entendeu assim que “se a concessão de um direito depende de requerimento, não se pode falar em lesão ou ameaça a tal direito antes mesmo da formulação do pedido administrativo” (BRASIL, 2014c, p. 15). Verificou então que os atendimentos são feitos pela Previdência Social por meio de agendamento (eliminação de filas), com tempo médio entre o agendamento e o efetivo atendimento de 20 dias, com o gasto médio de 1 hora entre a entrada na repartição e o fim do

atendimento, sendo os requerimentos analisados por servidores efetivos e especializados em matéria previdenciária, de forma integralmente gratuita. Ou seja, apontou elementos objetivos indicadores de que provocar a Administração Pública, e aguardar a sua resposta, não representaria violação ao direito material do cidadão, tampouco aos direitos fundamentais de ampla defesa, de contraditório e de celeridade processual. Tudo para ao final entender que o prévio acionamento da Previdência Social, no âmbito administrativo, é condição para demandar a atuação do Poder Judiciário. Houve, portanto, a verificação de um contexto fático bastante complexo, sob a perspectiva do cidadão (tempo reduzido para atendimento especializado e sem custos), da Administração Pública (depende de requerimento para analisar a concessão do benefício), e do Poder Judiciário (congestionamento e necessidade de combater ações desnecessárias), para se concluir que nas lides previdenciárias exigir o prévio requerimento administrativo é constitucional e representa um implemento na efetivação do direito de acesso a uma ordem jurídica justa.

À guisa de detectar instrumentos que confirmam ao processo celeridade e efetividade, e que não representem amesquinamento do direito de defesa, é possível indicar o interesse de agir como um instrumento processual clássico, que qualifica a prestação jurisdicional sem comprometer a sua efetividade e a sua celeridade, e que pode ser empregado de maneiras inovadoras. Nesse contexto, a análise da decisão do STF no RE 631.240 representa uma revisitação do interesse de agir, visto a partir de então como um instituto que pode ser melhor explorado como instrumento de celeridade processual. Isso porque, ao impor que haja requerimento administrativo ao INSS antes do ajuizamento de ações previdenciárias, sob pena de carência de ação por falta de interesse de agir, o STF admitiu que o contencioso administrativo é um instrumento que qualifica o contencioso judicial.

No entendimento da Corte Suprema, quando o segurado provoca o INSS na via administrativa, e permite que os servidores especializados do Instituto analisem as informações detidas pelo Instituto e pelo segurado, grande parcela das demandas por concessão/revisão de benefícios é resolvida sem o ajuizamento de uma ação judicial. E mesmo quando o segurado não se conforma com a decisão da autarquia previdenciária, a ação judicial é instruída por elementos que detalham os motivos da decisão administrativa que indeferiu o requerimento administrativo. Essa decisão administrativa, e o processo administrativo no qual ela foi proferida, permitem que o juiz analise a pretensão do segurado e a resistência do INSS de maneira muito mais segura e fundamentada. Tendo a seu dispor os dados e os documentos considerados por cada uma das partes na formação da sua pretensão e da sua resistência, o juiz proferirá uma sentença muito mais associada com os detalhes da matéria de fato. Essa sentença

tenderá a ser objeto de menos recursos, porque terá condições de adequar com grande precisão o caso concreto (com todos os seus detalhes) à lei. Em suma, o curso administrativo funciona como um método autocompositivo, seja porque previne o ajuizamento de ações, seja porque facilita, qualifica e acelera a resolução do mérito das ações que serão ajuizadas.

Abre-se então a possibilidade de que a comunidade jurídica discuta e analise - sob a perspectiva do cidadão, da Administração Pública, e do Poder Judiciário - a extensão dessa exigência de discussão administrativa prévia ao ajuizamento para outros tipos de lides, a par das ações previdenciárias.

3.3 O contencioso administrativo visto como método autocompositivo

Normas jurídicas bastante recentes já se prestam a incentivarem que o cidadão e a Administração Pública tentem resolver amigavelmente as suas disputadas antes de as submeterem a um Juiz. É o caso da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. É a chamada Nova Lei de Mediação.

Essa Lei prevê expressamente o uso da mediação em conflitos que versem sobre interesses disponíveis, ou sobre interesses indisponíveis que admitam transação (Art. 3º), de modo a abranger expressamente conflitos com o Poder Público. Ainda prevê expressamente (Art. 32) que União, Estados e Municípios possam criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos seus órgãos de Advocacia Pública, com competência para dirimir conflitos entre entes/órgãos públicos, e entre o poder público e particulares, promovendo quando cabível a celebração de termos de ajustamento de conduta com valor de título executivo extrajudicial. Como forma de incentivar os particulares, os gestores públicos e a máquina pública a buscarem a resolução autônoma de seus conflitos, essa Lei transforma os órgãos de Advocacia Pública dos entes federados em ambientes para a mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos (Art. 33). Também prevê que durante o curso de procedimentos administrativos de resolução consensual de conflitos não corre prescrição (Art. 34), nem mesmo em matéria tributária. No que atine à União e às autarquias e fundações que compõem a Administração Pública Federal, a Lei expressamente determinou que umas somente ajuizarão ações contra as outras com autorização do Advogado-Geral da União (Art. 39), após procedimento administrativo de resolução consensual do conflito (Art. 36).

Criou-se, portanto, normas fomentadoras de um ambiente institucionalizado para a resolução administrativa e consensual de conflitos, entre os próprios órgãos e entes públicos, bem como entre esses e os cidadãos. Com a previsão de competências aos gestores e aos Advogados Públicos para transacionarem fora das salas de audiência do Poder Judiciário, o ordenamento jurídico concedeu segurança jurídica nunca antes verificada para que os métodos autocompositivos sejam empregados para reduzir o papel da Fazenda Pública como grande litigante.

Nesse ambiente, o contencioso administrativo, como instrumento de discussão e decisão de questões fático-jurídicas, pautado pelo contraditório e pela ampla defesa, adquire o *status* de método autocompositivo seguro e eficiente. Afinal, um processo administrativo célere e efetivo tem condições de promover a pacificação social tanto quanto uma sentença proferida por juiz togado. Isso por ser capaz de promover o reconhecimento de direitos por meio de decisões administrativas que, com base em uma interpretação sistemática do Direito, resolvam um requerimento administrativo com rapidez e eficiência. Esse ambiente em que as partes têm segurança jurídica para atuarem na defesa de seus interesses também é promovido pelo CPC/2015, que segundo o Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas “priorizou a resolução definitiva de um problema, o que não ocorre com a sentença, da qual se pode recorrer e é preciso executar” (RODAS, 2016). Não por acaso o Art. 334 do novo Código impõe que as partes, ao menos em uma audiência de conciliação, conversem sobre o seu conflito antes que sejam praticados atos contenciosos como a apresentação de contestação.

Tanto por meio da Nova Lei de Mediação, quanto por meio do CPC/2015 e da decisão do STF no RE 631.240, percebe-se que a ordem jurídica se esforça para criar um ambiente em que as partes possam resolver os seus conflitos autonomamente, sem que dependam da prolação de sentença para o reconhecimento de todo e qualquer direito.

Nada mais natural, portanto, que se perscrute sobre a possibilidade de que - dilatando o âmbito material de aplicação do entendimento firmado no RE 631.240 - se discuta sobre a existência de interesse de agir no ajuizamento de ações contra o Poder Público, não precedidas de discussão administrativa, em outras áreas específicas que não a previdenciária. Obviamente se deve valorizar a restrição temática dessa reflexão, para que não se pense estar em curso uma discussão para a instituição do curso administrativo forçado na realidade jurídica brasileira. As ideias aqui abordadas somente se mostram consentâneas com uma ordem jurídica justa e igualitária quando o contencioso administrativo - tal qual na esfera previdenciária - seja ao menos gratuito, especializado e facilmente acessível.

A seara tributária certamente é um campo bastante propício para que, futuramente, exija-se discussão administrativa anteriormente à discussão judicial. Isso porque é via gratuita (Súmula Vinculante 21 do STF), que segue normas processuais claras (Decreto n. 70.235, de 06 de março de 1972, com *status* de lei ordinária por força do Art. 22, I, CF), em que agentes públicos e representantes dos contribuintes com notório conhecimento técnico (Portaria do Ministro da Fazenda n. 343, de 09 de junho de 2015, que aprova a Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF) discutem controvérsias tributárias travadas entre a Fazenda Pública e os contribuintes. Considerando-se a presença da Receita Federal do Brasil em todas as unidades da federação, o fácil acesso a essa via administrativa gratuita e tecnicamente especializada de solução de controvérsias justifica que ações judiciais em matéria tributária somente sejam apreciadas quando a irrisignação do contribuinte seja antes apresentada ao próprio Fisco. Desde logo se registra que, para a preservação da separação entre os Poderes e da garantia de acesso à justiça, escoado o prazo eventualmente fixado para a apresentação de reclamações e recursos administrativos, estaria impedido o acesso à via administrativa e, portanto, franqueado o acesso irrestrito ao Poder Judiciário. Logo, em matéria tributária, de maneira diversa da seara previdenciária, seria mais apropriado se falar em existência de interesse de agir do contribuinte sempre que não lhe fosse mais possível a discussão administrativa.

Outra área que admite reflexão semelhante é a ambiental, especificamente a discussão de penalidades administrativas impostas em razão da prática de infrações administrativas ambientais. Sob a perspectiva federal, também aqui se trata de via gratuita (Súmula Vinculante 21 do STF), que segue normas processuais claras (Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e Decreto n. 6.514, de 22 e julho de 2008), em que agentes públicos e representantes da sociedade civil organizada (Portaria da Ministra do Meio Ambiente n. 452, de 17 de novembro de 2011, que aprova a Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA) discutem controvérsias relativas às infrações administrativas ambientais travadas entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e os cidadãos autuados. Também nesse caso, estando o IBAMA presente em todas as unidades da federais, até mesmo fora das capitais, justificar-se-ia a tentativa de acerto administrativo do direito antes da judicialização da irrisignação do cidadão. Pelos motivos expostos quando se tratou da área tributária, também aqui seria mais apropriado falar em existência de interesse de agir do contribuinte para ajuizar ações contra autuações do IBAMA (ação anulatória de auto de infração, por exemplo) sempre que não lhe fosse mais possível a discussão administrativa, especialmente por perda do prazo para apresentar reclamações e recursos administrativos.

Nesse ponto, não se pode deixar de registrar que um processo administrativo célere e efetivo, que seja verdadeiramente capaz de promover o reconhecimento de direitos com base em uma interpretação sistemática do Direito, é uma meta a ser constantemente buscada pela Administração Pública, com o necessário estímulo (e cobrança) da sociedade civil organizada. Para tanto, entende-se que o quadro clássico de uma Administração Pública que se restringe a interpretações literais da Lei e de seus regulamentos, em detrimento do princípio da juridicidade, deve ser combatido. Os agentes públicos que atuam no contencioso administrativo, e nos procedimentos de mediação e conciliação da Nova Lei de Mediação, devem ter a sua formação técnica e especializada reconhecida e valorizada pela Administração Pública. E essa valorização deve se materializar por meio do consentimento administrativo para que o agente público aplique o Direito ao caso concreto, mesmo quando inexistir regulamento administrativo, ou quando haja reconhecida disparidade entre esse regulamento e a Lei ou a Constituição Federal, conforme elas sejam interpretadas pela jurisprudência das Cortes Superiores.

Existem áreas em que é possível travar uma discussão administrativa juridicamente segura, estruturada, especializada e atenta aos direitos e garantias fundamentais, como na seara tributária e na ambiental. Estimular que, nessas áreas, o ajuizamento de ações judiciais seja precedido pela tentativa de acertamento do direito entre o cidadão e a Administração Pública representaria uma possibilidade de qualificar o acesso à ordem jurídica justa.

Em uma análise mais rasa, isso decorreria do possível desafogamento do Judiciário em razão da resolução de muitas demandas diretamente entre o cidadão e a Administração Pública, prescindindo-se da prolação de uma sentença. Não obstante, aprofundando a análise, o estímulo à autocomposição entre o cidadão e a Administração Pública se mostra como elemento muito propenso a permitir o empoderamento do cidadão e o amadurecimento institucional da Administração Pública.

O cidadão seria empoderado porque participaria ativamente da alteração do ato administrativo que entende equivocado, atuando junto aos agentes públicos na defesa do seu direito, como um verdadeiro agente transformador de sua própria realidade. Noutra senda, esse contato direto entre a Administração Pública e os cidadãos, na discussão da correção dos atos administrativos, permite que os agentes públicos avistam diretamente as consequências socioeconômicas que os atos administrativos surtem sobre o cidadão comum. Nessas condições, os agentes públicos possivelmente se sentirão forçados a praticarem os atos administrativos com atenção cada vez maior ao interesse público primário (cidadania e bem-estar social),

preferindo-o sempre que possível ao interesse público secundário (interesse estatal meramente financeiro).

4 PANORAMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, MEIOS DE ACESSO E TEMPO MÉDIO PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS

4.1 Breve evolução histórica da Previdência Social no Brasil

Segundo Balera e Mussi (2015, p. 28), em um plano geral, a Seguridade Social surgiu nos diversos ordenamentos jurídicos com o intuito de prestar assistência aos trabalhadores, suprindo-lhes necessidades básicas quando eles estivessem vivenciando situações de riscos sociais (doença, velhice, entre outras). Essa assistência seria prestada às expensas de contribuições cobradas da própria sociedade, e a destinação desses recursos para a Seguridade Social consistiria em um instrumento de redução de desequilíbrios sociais.

Amado (2014, p. 92/97) registra que a Constituição de 1891 foi o primeiro texto constitucional brasileiro a prever diretamente um benefício de natureza previdenciária, consistente em uma aposentadoria por invalidez para funcionários públicos que se tornassem inválidos a serviço da nação. Os textos constitucionais posteriores também prestaram suas contribuições para a sistematização da previdência social, a exemplo da previsão da tríplice fonte de custeio (Estado, trabalhadores e empresas) pela Constituição de 1934, da previsão do termo “Previdência Social” na Constituição de 1946, e da criação do princípio da precedência da fonte de custeio para a criação ou majoração de benefícios pela Emenda 11 à Constituição de 1946.

Diversas normas ordinárias editadas ao longo dos anos criaram prestações previdenciárias para categorias econômicas específicas, a exemplo da aposentadoria para professores após 30 anos de serviços (1821), da criação de uma Caixa de Socorro para ferroviários (1888), da aposentadoria para empregados dos Correios que completassem 60 anos de idade e 30 anos de serviço (1888), da aposentadoria por invalidez e da pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha (1892), da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda (1911), entre outras.

Prevalece na doutrina especializada que a previdência social nasceu no Brasil com a edição do Decreto-lei n. 4.682/1923, chamada de Lei Eloy Chaves. Trata-se de norma que determinou a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, a serem mantidas pelas respectivas empresas a partir de contribuições vertidas compulsoriamente pelos

empregados e pelas próprias empresas, sob regulamentação e supervisão estatal. Ao longo dos anos esse sistema previdenciário privado, sob supervisão estatal, criado pela Lei Eloy Chaves foi estendido para diversas outras categorias profissionais, tais como os portuários e marítimos (1926), os telegrafistas e radiotelegrafistas (1928), os empregados de serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público (1931) e os mineradores (1932).

A ideia de que a Lei Eloy Chaves é o marco inicial da previdência social brasileira é contestada por Amado (2014, p. 93), para quem tal norma pode ser considerada como o marco inicial da previdência brasileira, mas somente do sistema privado, na medida em que ela previu a criação de sistemas a serem mantidos por empresas, e não pelo Poder Público. Para o autor, a previdência pública no Brasil só nasceu com a edição do Decreto n. 22.872/1933, que criou o Instituto de Previdência dos Marítimos, submetido à gestão direta do próprio Estado. À semelhança da evolução histórica da Lei Eloy Chaves, ao longo dos anos os comerciários e bancários (1934), os industriários (1936), os servidores públicos (1938) e os empregados de transporte de cargas (1938) também lograram que fossem criados Institutos específicos para que o estado gerisse e mantivesse benefícios previdenciários para essas categorias profissionais. Em 1967 todos esses Institutos foram fundidos com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (do qual se originou o atual INSS) com o fenômeno da unificação da previdência urbana brasileira.

Uma verdadeira sistematização jurídica somente surgiu com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, destinada unicamente à regência da previdência urbana. A inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais somente ocorreu em 1971, com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, mantido pelos recursos do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Persistiam, portanto, dois sistemas jurídicos distintos, um para os trabalhadores urbanos, outro para os rurais, com a previsão de benefícios diversos, com requisitos legais também diversos para a sua concessão.

Somente com a Constituição de 1988 houve a previsão e a regulamentação da seguridade social (composta pela assistência, pela previdência social e pela saúde). Também se deve à Constituição de 1988 a previsão de normas gerais de sistema previdenciário aplicáveis tanto a trabalhadores urbanos quanto a rurais, tais como a garantia de que nenhum benefício fosse inferior ao salário mínimo, o que até então era permitido para o trabalhador rural.

4.2 Panorama nacional da Previdência Social

Traçar um panorama da Previdência Social no Brasil é um passo importante para que se compreenda a magnitude da interferência que o serviço público prestado pelo INSS tem sobre a economia e a sociedade brasileiras. Tal compreensão embute relevância ao objeto do presente trabalho na medida em que ressalta o caráter de direito humano do direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais, bem como permite compreender a relevância jurídica, social, e até mesmo econômica desse direito. Afinal, o acesso aos referidos benefícios de prestações continuadas não representa unicamente a implementação de um direito, mas a própria aquisição de condições materiais para a manutenção de uma vida digna para larga parcela da população brasileira.

A magnitude do RGPS pode ser extraída de dados que são nomeados – com uma literalidade peculiar, diga-se – de “grandes números da Previdência Social” (BRASIL, 2017d, p. 01) no Boletim Estatístico da Previdência Social, publicação periódica de transparência ativa que traz informações sobre as receitas e as despesas do RGPS.

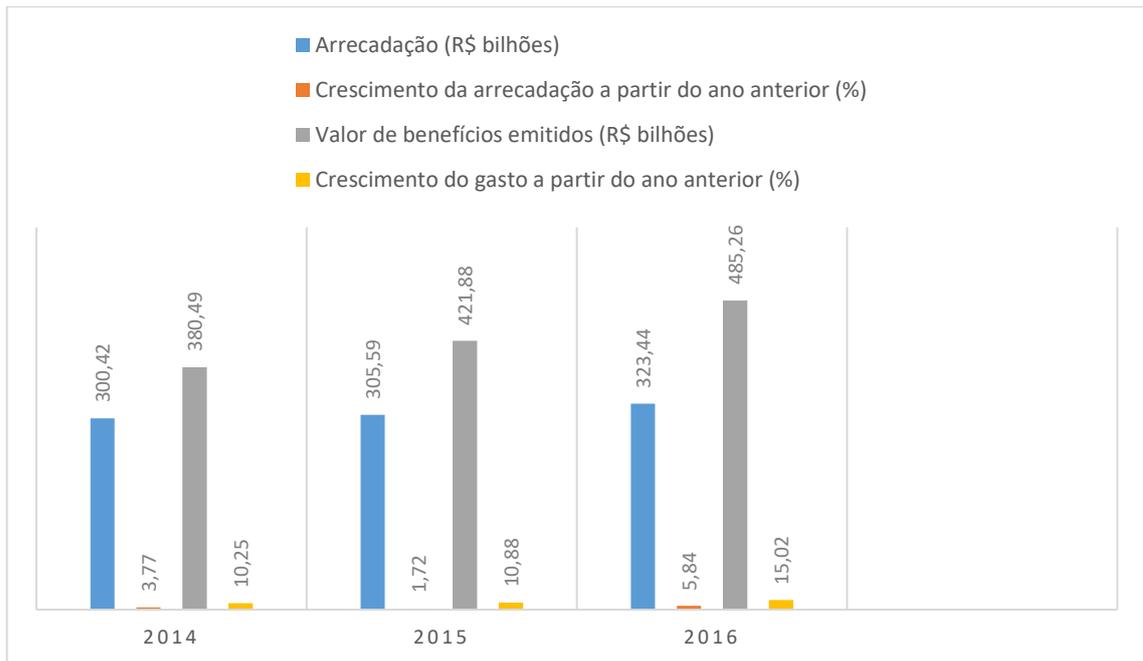
Consta ali (BRASIL, 2017d, p. 04), por exemplo, que em março de 2017 o acumulado de receitas brutas do Instituto nos doze meses anteriores era de R\$397.769.209.000,00, ou seja, de mais de trezentos e noventa e sete bilhões de reais. Já o gasto com benefícios previdenciários no mesmo período, já deduzidos os valores de devoluções de benefícios, foi de R\$522.407.751.000,00, ou seja, de mais de quinhentos e vinte e dois bilhões de reais.

Desses dados se denota que, no período analisado (março de 2016 a março de 2017), houve déficit entre a arrecadação bruta do RGPS e os valores gastos com o pagamento de benefícios da ordem de R\$160.763.579.000,00, ou seja, de mais de cento e sessenta bilhões de reais.

Analisando-se a arrecadação total¹⁶ e os gastos com o pagamento de benefícios do RGPS, nos anos de 2014, 2015 e 2016, é possível extrair os seguintes dados:

¹⁶ Os valores incluem todas as parcelas recolhidas por meio de Guia da Previdência Social (GPS). Correspondem a: “receitas de contribuições sociais (de empresas e entidades equiparadas e contribuintes em geral), débitos e parcelamentos (fase administrativa e judicial), receitas patrimoniais, devolução de benefícios, reclamatória trabalhista e outros. Inclui as contribuições relativas a outras entidades (Salário-Educação, INCRA, SENAI, SESC, etc.) e os acréscimos legais (atualização monetária, juros e multas)” (BRASIL, 2015c, p. 58; BRASIL, 2016d, p. 60; BRASIL, 2017d, p. 60).

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação total e dos valores de benefícios emitidos pelo RGPS entre 2014 e 2016



Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2015c, p. 24 e 47; BRASIL, 2016d, p. 24 e 49; BRASIL, 2017d, p. 24 e 49.

O gráfico demonstra, ao longo de um triênio, a evolução da arrecadação e dos gastos do RGPS com o pagamento de benefícios. Comparando-se os valores totais (em bilhões de reais) e a evolução desses valores em comparação com os anos imediatamente anteriores (em porcentagem de acréscimo/decrécimo) é possível extrair três verificações. A primeira é de que a Previdência Social movimenta valores expressivos de recursos, tanto sob a ótica da arrecadação (recurso que sai do bolso do particular e ingressa no cofre público), quanto do gasto com o pagamento de benefícios (recurso sai do cofre público e entra no bolso do segurado). A segunda constatação é de que no período analisado se observa elevações constantes tanto da arrecadação, quanto do gasto; todavia, a arrecadação tem demonstrado uma tendência de crescimento (3,77%, 1,72% e 5,84%, respectivamente) mais lenta do que a verificada na evolução da despesa com o pagamento de benefícios (10,25%, 10,88% e 15,02%, respectivamente). A terceira constatação é a de que há um descompasso entre a arrecadação total da Previdência Social e o seu gasto com o pagamento de benefícios do RGPS¹⁷. O déficit verificado evoluiu de cerca de oitenta bilhões em 2014, para cerca de cento e dezesseis bilhões em 2015, alcançando cerca de cento e cinquenta e oito bilhões em 2016.

¹⁷ Registra-se que os números não consideram outros gastos essenciais para a manutenção do regular funcionamento da Previdência Social, tais como despesas de custeio e de investimento.

Não bastasse a expressividade dessas cifras, dois outros dados ainda se prestam a indicar o porte da interferência da atuação do INSS, na qualidade de gestor do RGPS, na vida econômica nacional. O primeiro dado é o de que a arrecadação líquida do INSS em 2016, comparada com o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro de 2015, correspondeu a 5,93% PIB nacional (BRASIL, 2016d, p. 04). O segundo dado é de que, nesse mesmo período, o gasto de recursos públicos com o pagamento de benefícios mantidos pelo INSS correspondeu a 7,42% do PIB nacional (BRASIL, 2016d, p. 04). Ou seja, uma única autarquia federal foi responsável por retirar do mercado 5,93% da riqueza produzida no país, e concomitantemente injetar na economia nacional recursos correspondentes a 7,42% desse mesmo PIB. Compreende-se, assim, porque autoridades em matéria previdenciária afirmam que o INSS é a maior autarquia do Brasil (BRASIL, 2012a, *on line*).

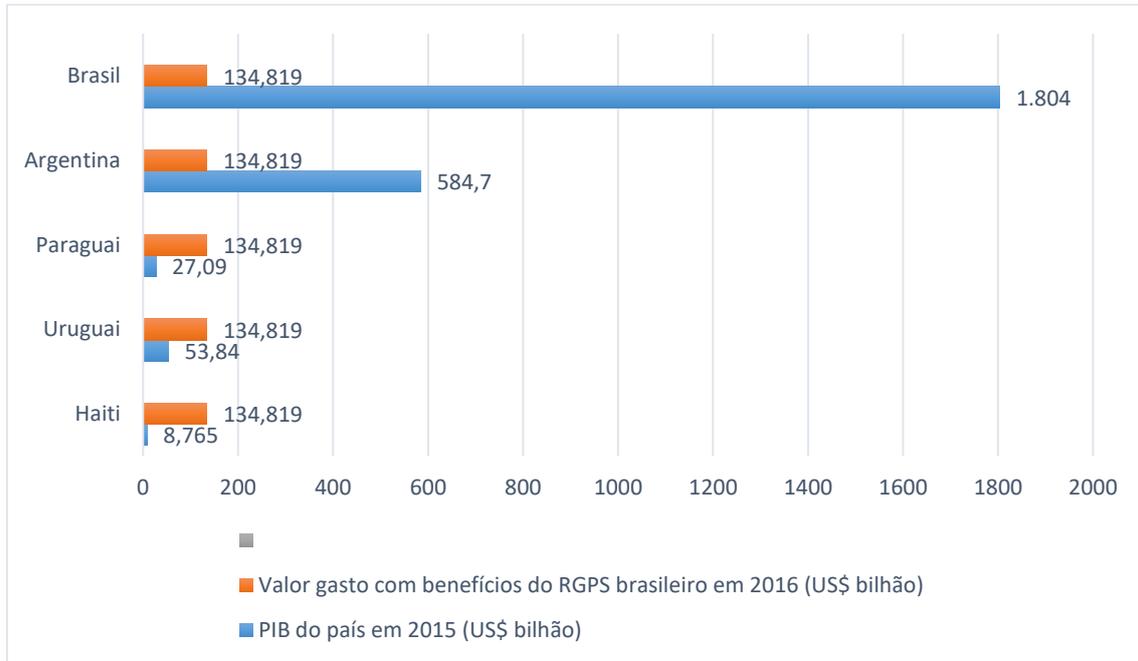
Tais dados permitem aferir, a partir de uma comparação estatística com o PIB do país, a aptidão da Previdência Social para captar recursos do contribuinte e os distribuir para os seus beneficiários. Não obstante, aproveitando-se que o estudo adotou o PIB brasileiro de 2015 como um parâmetro comparativo, é possível espraiar a análise da relevância econômica da atuação do INSS para a seara internacional, especificamente da América Latina. Como subsídio, o gráfico a seguir compara os gastos com o pagamento de benefícios do INSS em 2016¹⁸ com o valor divulgado pelo Banco Mundial como sendo o do PIB de alguns países da América Latina no ano de 2015.

Perceba-se que os valores gastos pelo INSS com o pagamento de benefícios no ano de 2016, quando comparados com o PIB de nações da América Latina no ano de 2015, chegam a superar a quantidade de riquezas produzidas por alguns desses países. É o caso de Paraguai, Uruguai e Haiti, que em 2015 tiveram um PIB inferior aos gastos do INSS com a emissão de benefícios. Já no caso da Argentina, os valores transferidos do INSS para os seus beneficiários no ano de 2016 corresponderam a cerca de 22,95% da riqueza produzida por aquele país. À luz desses números, a simples afirmação de que o INSS é a maior autarquia do Brasil parece ainda não refletir todo o impacto da atuação desse ente público na economia nacional. Afinal, sozinho, o INSS movimentou na economia brasileira em 2016 valores maiores do que o PIB de relevantes países da América Latina no ano anterior (Paraguai e Uruguai). Poder-se-ia dizer,

¹⁸ Valores convertidos para dólares americanos à razão de 3,25 reais para cada dólar, conforme última cotação do dólar comercial do ano de 2016 (DÓLAR, 2016, *on line*). Assim, considerando-se o valor de R\$438.163.319.000,00 (BRASIL, 2016d, p. 04) como sendo o do gasto com o pagamento de benefícios em RGPS em 2016, chega-se ao valor de US\$134.819.482.769,23.

portanto, que sob a ótica econômica o Instituto tem o porte de um pequeno país. Noutros termos, a Previdência Social brasileira merece a atenção e o cuidado dignos de um país.

Gráfico 2 – Comparação entre os gastos com pagamento de benefícios do RGPS em 2016 e o PIB de países latino-americanos em 2015



Fonte: Elaborado pelo autor; BANCO MUNDIAL, 2017a, *on line*; BANCO MUNDIAL, 2017b, *on line*; BANCO MUNDIAL, 2017c, *on line*; BANCO MUNDIAL, 2017d, *on line*; BANCO MUNDIAL, 2017e, *on line*.

O Boletim Estatístico ainda fornece outros grandes números que revelam a importância social do serviço público prestado pela autarquia. Consta ali (BRASIL, 2017d, p. 04) que em março de 2017 foram emitidos 33.843.284 benefícios. Considerando-se que os dados de benefícios emitidos correspondem a “créditos encaminhados à rede bancária para pagamento de benefícios de prestação continuada que estão ativos no cadastrado” (BRASIL, 2017d, p. 03 e 59), tem-se que naquele mês o INSS manteve e pagou parcelas de mais de trinta e três milhões de benefícios.

O IBGE estimou que em julho de 2015 a população residente no Brasil era de 204.450.649 habitantes (BRASIL, 2015b, p. 01). Para fins de simples comparação, caso se considere que em março de 2017 a população brasileira era a mesma de julho de 2015¹⁹, e caso se considere que cada benefício era pago a uma pessoa diferente²⁰, então se haverá de concluir

¹⁹ Desconsiderando-se a variação certamente ocorrida sobre o número de habitantes entre julho de 2015 e março de 2017, por conta de nascimentos, óbitos, e outros fatores populacionais verificados no período.

²⁰ O que se considera para efeito de uma simples comparação, na medida em que o Art. 124 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, quando interpretado *a contrario sensu*, permite a acumulação de certos benefícios, como uma aposentadoria e uma pensão, ou um auxílio-doença e um auxílio-acidente.

que o INSS pagou benefícios a 16,55% de toda a população residente no Brasil. Em termos mais incisivos, os serviços prestados pelo INSS, em março de 2017, interferiram diretamente²¹ sobre quase um quinto da população nacional.

Após falar da expressiva parcela da população nacional cuja renda já é integrada por benefícios previdenciários ou assistenciais pagos pelo INSS, pode-se falar do contingente de pessoas que pretende ter acesso a tais benefícios. São essas as pessoas que se valem dos canais remotos (fone 135, *internet*, convênios com outros órgãos ou entes públicos) ou diretos (APS e PrevMóvel) de acesso ao INSS para requererem a concessão de novos benefícios. Com foco nesse público, extrai-se do Boletim Estatístico (BRASIL, 2017d, p. 04) que em março de 2017 a autarquia recebeu 828.157 requerimentos de novos benefícios, que foram analisados em um tempo médio de 57 dias, e que resultaram em 360.297 indeferimentos e em 466.989 concessões. Tem-se, portanto, uma taxa de 43,5% de requerimentos indeferidos e de 56,38% de deferimentos de pleitos administrativos no referido período.

Ampliando-se o lapso temporal, a análise da evolução dos requerimentos administrativos ao longo do ano imediatamente anterior revela (BRASIL, 2017d, p. 46) que em 2016 foram requeridos 8.680.134 benefícios, sendo concedidos 5.132.451 (59,12%), e indeferidos 4.164.435 (47,97%).

Buscando-se conhecer com melhor detalhamento esse público de pessoas interessadas em benefícios da Previdência Social, o Boletim informa (BRASIL, 2017d, p. 29) que, em março de 2017, 71,96% dos benefícios foram pagos para clientela urbana, ao passo que 28,04% foram para clientela rural. Tais dados permitem verificar a composição da clientela da Previdência Social por setores, verificando-se que em nível nacional há uma expressiva superioridade numérica de público urbano sobre o rural. O valor médio do benefício pago (BRASIL, 2017d, p. 24), no período analisado, foi de R\$1.339,04 ao segurado urbano, e ao segurado rural foi de R\$844,17.

Diante desse cenário, a relevância social do RGPS fica evidenciada, não só por conta de sua influência econômica, mas especialmente em razão do elevado percentual de pessoas cujo sustento é provido diretamente pelos benefícios pagos pelo INSS.

²¹ Desconsiderando-se a interferência indireta, que se verifica em uma análise que considera o grupo familiar cuja renda é composta pelo benefício pago pelo INSS. Assim, por exemplo, em um grupo familiar composto por uma mulher aposentada e por seus dois filhos menores de idade, o pagamento do benefício interfere sobre as três pessoas, sendo diretamente sobre uma delas, e indiretamente sobre as outras duas.

4.3 Panorama tocantinense da Previdência Social

O presente estudo é pautado pela intenção expressa de analisar as condições de acesso do tocantinense ao INSS. Assim, ao passo que se traça um panorama nacional da Previdência Social como forma de contextualizar a importância desse direito fundamental, também assume relevo a construção de um panorama do RGPS no Estado do Tocantins.

Tal intenção permitirá que se compreenda a relevância dessa política pública no estado mais novo da federação. Mas, mais importante do que isso, permitirá que se aprofunde a compreensão quanto à realidade dos sujeitos da relação de direito previdenciário, quais sejam o contribuinte, o gestor (INSS), e o beneficiário. No tópico anterior se conferiu maior atenção à análise quantitativa dos dados, com a declarada intenção de demonstrar a robustez da Previdência Social e de seus impactos sobre a economia e a sociedade. No presente tópico a análise adotará um viés predominantemente qualitativo, com a intenção de explorar os números em busca de uma visão em perspectiva da realidade socioeconômica do segurado tocantinense.

Essa regionalização da análise demanda que, assim como feito em nível nacional, observe-se os grandes números da Previdência Social atinentes ao Tocantins. Expediente que permite consulta detalhada a tais informações é o Boletim Estatístico Regional da Previdência Social – Região Norte. Cuida-se de publicação oficial trimestral que traz informações atinentes à arrecadação e ao dispêndio de recursos previdenciários em cada um dos estados da região norte do país.

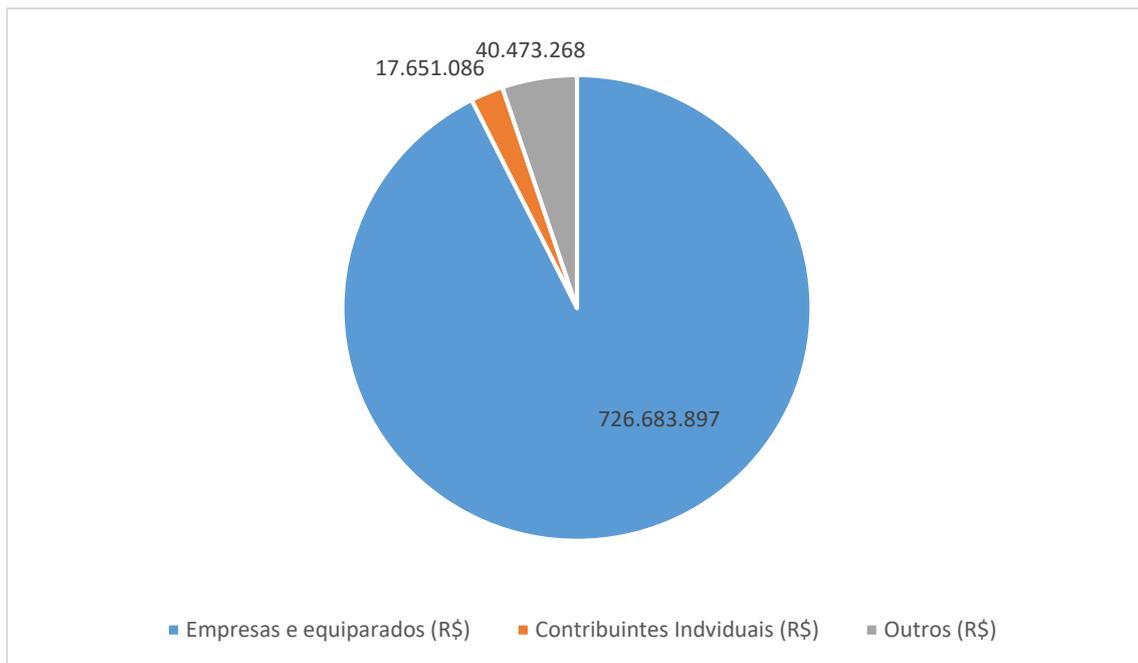
Consta ali (BRASIL, 2017e, p. 146) que o valor arrecadado pelo INSS no Estado do Tocantins ao longo do ano de 2016 foi de R\$784.808.251,00, ou seja, de mais de setecentos e oitenta milhões de reais. Já o gasto com benefícios previdenciários no mesmo período foi de R\$2.006.385.754,00 (BRASIL, 2017e, p. 140), ou seja, de mais de dois bilhões de reais. Desses dados se denota que, no período analisado (janeiro a dezembro de 2016), houve déficit entre a arrecadação do RGPS e os valores gastos com o pagamento de benefícios, no Estado do Tocantins, da ordem de R\$1.221.577.503,00, ou seja, de mais de um bilhão e duzentos milhões de reais.

Para a análise da arrecadação do RGPS no Estado do Tocantins, os contribuintes foram segregados em três grandes grupos: a) empresas e entidades equiparadas (BRASIL, 2017e, p. 150): inclui contribuições retidas sobre a folha de pagamentos, Seguro de Acidentes do

Trabalho (SAT), receitas de primeira comercialização de produtos rurais, receita de espetáculos esportivos, salário-educação, e contribuições relativas a terceiros; b) contribuintes individuais (BRASIL, 2017e, p. 151): inclui o produtor rural pessoa física, o garimpeiro, o eclesiástico, o brasileiro civil que trabalha no exterior, o empresário rural ou urbano, o trabalhador que presta serviços em caráter eventual, e o trabalhador autônomo; c) outros (BRASIL, 2017e, p. 146): inclui receitas de débitos administrativos, de créditos judiciais, de parcelamentos administrativos e judiciais, receitas patrimoniais, devoluções de benefícios e receitas com origem ignorada.

Feita essa divisão, e rateado o valor total arrecadado pelo INSS no Tocantins ao longo de 2016, chegou-se à proporção de participação das espécies de contribuintes indicada no gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Proporção de valor total arrecadado pelo RGPS no Estado do Tocantins ao longo de 2016 por espécie de contribuinte



Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2017e, p. 146.

Esses dados permitem observar que 92,59% da arrecadação do estado no período observado proveio de empresas ou entidades equiparadas, especialmente de contribuições descontadas sobre a folha de pagamento de empregados. Esse dado indica que os recursos que alimentaram os cofres previdenciários no período advieram da chamada economia formal, ou seja, de estruturas produtivas organizadas com personalidade jurídica e estrutura para retenção de contribuições e repasse na qualidade de responsável tributário. É importante registrar que

esse dado não basta para se poder conjecturar sobre um suposto alto grau de “formalização” da economia regional. Afinal, por essência, o empresário informal é aquele que não tem firma ou empresa constituída, não recolhe tributos regularmente, em suma, é aquele que não é “visto” pelo Estado. Nesse contexto, um alto percentual de contribuintes com qualidade de empresários não impede que exista uma quantidade tão grande (ou até maior) de agentes econômicos produzindo riquezas sem o competente recolhimento de contribuições para a previdência, apesar do caráter tributário (e, portanto, coativo) desses recolhimentos.

Destrinchando-se esse grupo de contribuintes (empresas e entidades equiparadas) por setores de atividade econômica, é possível compreender com maior clareza a composição da economia formal do Estado do Tocantins. Observe-se o gráfico a seguir, que traz dados do Boletim Estatístico Regional da Previdência Social – Região Norte de março de 2017, supostamente relativos a janeiro a março de 2017, apesar de não restar indicado com clareza seu recorte temporal.

Gráfico 4 – Recolhimentos efetuados por empresas e equiparados no Estado do Tocantins por setor de atividade econômica



Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2017e, p. 147.

Perceba-se que, dentro do grupo dos maiores arrecadadores da Previdência Social no Estado do Tocantins, o setor de atividade econômica que mais verte recursos para o RGPS é o de Administração Pública, Defesa e Seguridade Social, responsável por 32% do total arrecadado no período levantado pelo Ministério da Fazenda. A própria Administração Pública

(federal, estadual e municipal) foi a maior vertedora de recursos para os cofres do INSS no estado, recolhendo no período mais valores do que agricultura, comércio varejista, construção civil, serviços de saúde, indústria de transformação e comércio de veículos e combustíveis juntos. Essa informação permite que se verifique que o próprio Estado é o agente mais poderoso da economia formal tocantinense, pelo menos no que atine à geração/manutenção de empregos formais. Registra-se ainda que tal situação não é pontual. Afinal, o Boletim Estatístico Regional da Previdência Social – Região Norte de março de 2016 (BRASIL, 2016f, p. 143), com dados supostamente relativos a janeiro a março de 2016, apesar de não restar indicado com clareza seu recorte temporal, indica que dos R\$93.220.236,00 arrecadados no Tocantins, 27,77% foram provenientes do Poder Público. O mesmo se observa no Boletim Estatístico Regional da Previdência Social – Região Norte de março de 2015 (BRASIL, 2015d, p. 143), com dados supostamente relativos a janeiro a março de 2015, apesar de não restar indicado com clareza seu recorte temporal, que registra que dos R\$83.554.610,00 arrecadados no Tocantins, 29,12% foram provenientes do setor de atividade econômica “Administração Pública, Defesa e Seguridade Social”.

Conquanto não componha o escopo do trabalho, é interessante perscrutar os motivos para que o maior contribuinte da previdência pública no Tocantins seja o próprio Poder Público. Sabe-se que a União, os Estados e os Municípios são obrigados a instituírem regime jurídico único para os servidores de suas administrações diretas, autárquicas e fundacionais²². Para os servidores federais, esse regime jurídico único é fixado pela Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que insere os servidores estáveis em Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), diverso, portanto, do RGPS. O mesmo se dá com os servidores efetivos do Estado do Tocantins, por força da Lei n. 1.818, de 23 de agosto de 2007. Quanto aos Municípios, muitos deles também instituíram RPPS para seus servidores efetivos, a exemplo da Lei Complementar n. 08, de 16 de novembro de 1999, de Palmas (capital do estado). Todavia, é possível que alguns Municípios tenham optado por inserirem os seus servidores estáveis no RGPS, o que se dá por disposição expressa da legislação municipal, ou pela simples omissão legislativa em instituir RPPS, havendo adesão ao RGPS por força do Art. 40 da CF. A possibilidade de que alguns Municípios do interior do estado mantenham seus servidores estáveis no RGPS justificaria uma parcela dessa participação expressiva do Poder Público na arrecadação do RGPS.

²² É o que dispõe o *caput* do Art. 39 da CF, com a interpretação fixada pelo STF na medida liminar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2135.

Outra possibilidade advém da previsão de que o servidor que ocupar exclusivamente cargo de livre nomeação e exoneração (cargo comissionado), bem como cargo temporário ou emprego público, será necessariamente vinculado ao RGPS, por força do Art. 40, §13, da CF. Nesse sentido, todos os servidores comissionados das Administrações Públicas federal, estaduais e municipais do Tocantins recolhem contribuições para o RGPS. Um quadro funcional com muitos servidores comissionados seria outra justificativa para a participação tão destacada do Poder Público como financiador do RGPS no Estado do Tocantins.

Os dados trabalhados nos Boletins Estatísticos Regionais da Previdência Social ainda permitem analisar a realidade do RGPS no Estado do Tocantins sob a perspectiva da participação no PIB dos valores despendidos com o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais. Com base em dados do PIB, da arrecadação previdenciária líquida e do gasto com benefícios do RFGS, referentes ao ano de 2012, o Boletim Regional apresenta as seguintes informações:

Tabela 1 – Comparação entre dados do PIB, da arrecadação líquida previdenciária e da despesa com benefícios do RGPS no ano de 2012 na Região Norte

Recorte territorial	PIB (R\$ milhões)	Arrecadação (R\$ milhões)	% do PIB	Benefícios (R\$ milhões)	% do PIB
Brasil	4.402.537	275.764,6	6,26	316.589,5	7,19
Acre	9.629	388,3	4,03	681,8	7,08
Amapá	10.420	282,5	2,71	376,1	3,61
Amazonas	64.120	2.345,3	3,66	2.310,3	3,60
Rondônia	29.362	1.088,4	3,71	1.525,4	5,20
Roraima	7.314	285	3,90	266,9	3,65
Pará	91.009	3.228,2	3,55	6.033	6,63
Tocantins	19.530	733,2	3,75	1.306,9	6,69

Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2013a, p. 04; BRASIL, 2017e, p. 8, p. 26, p. 44, p. 62, p. 80, p. 98, p.

116, p. 134.

Analisando-se principalmente os percentuais que comparam com o PIB os valores da arrecadação líquida previdenciária, e da despesa com o pagamento de benefícios do RGPS,

verifica-se que os estados da Região Norte apresentaram no ano de 2012 arrecadação e despesa em percentuais do PIB inferiores à média nacional. Ou seja, o percentual regional de recursos retirados do mercado e vertidos aos cofres previdenciários foi menor do que a média nacional. Ao mesmo tempo, o percentual regional de recursos que saíram dos cofres do INSS e ingressaram no mercado por conta do pagamento de benefícios também foi menor do que a média nacional.

Focando a análise no dispêndio com o pagamento de benefícios, é de se observar que na Região Norte somente o Acre (7,08%) tem um percentual comparativo entre o PIB estadual e o valor pago por benefícios do INSS superior ao percentual tocantinense (6,69%). Esse dado por si só é indicativo da destacada relevância para a economia tocantinense dos valores que o RGPS libera na região com o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais. Tais números revelam que a economia tocantinense depende mais dos valores que o INSS injeta nela regularmente do que os demais estados da Região Norte, à exceção do Acre.

Mantendo o foco no dispêndio com benefícios, o fato de o valor do gasto, em comparação com o PIB, ser percentualmente inferior na Região Norte do que é a nível nacional pode ser compreendido por meio de análise de outros dois indicadores.

O primeiro consiste no fato de que na Região Norte, assim como no Estado do Tocantins, o percentual da clientela rural do INSS é maior do que a média nacional. Em março de 2017 os benefícios concedidos à clientela rural corresponderam a 15,33% do total a nível nacional, contra 35,08% na Região Norte, e 28,78% no Tocantins (BRASIL, 2017e, p. 04, p. 134). Em março de 2016 a média foi de 15,33% no país, de 48,12% na Região Norte, e de 59,59% no Tocantins (BRASIL, 2016f, p. 04, p. 130). Em março de 2015 a média foi de 28,75% no país, contra 48,7% na Região Norte, e 60,24% no Tocantins (BRASIL, 2015d, p. 04, p. 130).

O segundo dado consiste no fato de que, assim como ocorre com a clientela rural, a clientela de titulares de benefícios assistenciais também é maior, na Região Norte e no Tocantins, do que a média nacional. Em março de 2017, 13,5% dos benefícios emitidos pelo INSS tiveram natureza assistencial (BRASIL, 2017e, p. 09), enquanto na Região Norte esse percentual foi de 25,2% (BRASIL, 2017e, p. 09), e no Tocantins a proporção foi de 19,7% (BRASIL, 2017e, p. 135). Em março de 2016 a média nacional de benefícios assistenciais emitidos foi de 13,5% (BRASIL, 2016f, p. 05), enquanto na Região Norte a média foi de 25,1% (BRASIL, 2016f, p. 05) e no Tocantins foi de 19,9% (BRASIL, 2016f, p. 131). Em março de 2015 os percentuais de benefícios assistenciais emitidos foram de 13,4% em âmbito nacional

(BRASIL, 2015d, p. 05), de 25,1% na Região Norte, e de 20,2% no Tocantins (BRASIL, 2015d, p. 131).

O que se observa é que a proporção de beneficiários do INSS oriundos do labor rural é expressivamente maior na Região Norte, e especificamente no Estado do Tocantins, do que no restante do país. Considerando-se a típica disparidade remuneratória entre o trabalhador urbano e o trabalhador rural, em que este geralmente recebe menos do que aquele pelo fato de desempenhar funções menos sofisticadas, compreende-se porque os dados da Tabela 1 retro indicam que o percentual do PIB correspondente aos valores pagos pelo INSS nos estados da Região Norte é inferior do que a média nacional. A disparidade remuneratória da vida laboral gera reflexo direto no histórico contributivo do trabalhador, que ato contínuo reflete no cálculo da renda mensal dos benefícios previdenciários, e acaba desaguando em um valor médio de benefício menor para o trabalhador rural do que para o urbano. Isso é corroborado pelo fato de que, em março de 2017, enquanto em nível nacional o percentual de benefícios com valor de um salário mínimo é de 65,87% do total de benefícios (BRASIL, 2017d, p. 30), na Região Norte esse percentual era de 65,81% (BRASIL, 2017e, p. 13), e no Tocantins essa proporção era de 88,66% do total de benefícios (BRASIL, 2017e, p. 142).

O segundo dado diz respeito ao fato de a concentração de titulares de benefícios assistenciais na Região Norte e no Tocantins ser consistentemente superior à média nacional. O fato de tais benefícios corresponderem necessariamente ao salário mínimo²³ também é fator que se intercomunica com a maciça concentração de benefícios com reduzida renda mensal no estado.

Esse quadro revela que no Estado do Tocantins a clientela rural e assistencial do INSS é consideravelmente superior à média nacional. Por conta disso, o percentual de beneficiários que recebem prestações mensais no valor de um salário mínimo no Tocantins é 34,59% superior do que o percentual nacional de beneficiários na mesma situação.

Essa grande concentração de clientelas rural e assistencial dentro do grupo social atendido pelo INSS no Estado do Tocantins permite que se registre um traço socioeconômico que marca esse conjunto populacional. Considerando os requisitos para a concessão dos benefícios previdenciários devidos aos segurados especiais²⁴, e do Benefício de Prestação

²³ Por força do Art. 203, V, da CF/88.

²⁴ A definição de segurado especial a que se refere é a do Art. 11, VII, §1º, §4º e §§5º a 12, ambos da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.

Continuada da Lei Orgânica de Assistencial Social (LOAS)²⁵, pode-se generalizar esses beneficiários como pessoas com histórico laboral dedicado ao trabalho rural, ou que não gozam de aptidão laboral por velhice ou deficiência aliadas à falta de condições materiais de se sustentarem ou serem sustentadas por suas famílias. São, portanto, pessoas marcadas pela vulnerabilidade socioeconômica inerente às suas peculiares condições de baixa formação profissional, de dedicação a trabalhos extenuantes, ou de ausência de condições laborais resultantes dos impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que obstam a participação plena e efetiva dessas pessoas na sociedade.

O Boletim Estatístico ainda fornece outros grandes números que revelam a importância social do serviço público prestado pela autarquia em nível nacional. Consta ali (BRASIL, 2017e, p. 140) que em março de 2017 foram emitidos 195.709 benefícios no Tocantins. Considerando-se que os dados de benefícios emitidos correspondem a “créditos encaminhados à rede bancária para pagamento de benefícios de prestação continuada que estão ativos no cadastrado” (BRASIL, 2017e, p. 03 e 59), tem-se que naquele mês o INSS manteve e pagou parcelas de quase duzentos mil benefícios.

O IBGE estimou que em julho de 2015 a população residente no Tocantins era de 1.515.126 habitantes (BRASIL, 2015b, p. 01). Para fins de simples comparação, caso se considere que em março de 2017 a população tocantinense era a mesma de julho de 2015²⁶, e caso se considere que cada benefício era pago a uma pessoa diferente²⁷, então se haverá de concluir que o INSS pagou benefícios a 12,91% de toda a população residente no Tocantins. Em termos mais incisivos, os serviços prestados pelo INSS, em março de 2017, interferiram diretamente²⁸ sobre mais de uma a cada dez pessoas residentes no Tocantins.

Tratando sobre o contingente de pessoas que demandam o INSS em busca de benefícios, é interessante analisar os dados constantes na Tabela a seguir. Cuida-se de informações, relativas aos meses de março de três anos consecutivos, que permitem aferir a demanda da

²⁵ A definição de pessoa elegível à percepção do Benefício de Prestação Continuada consta no Art. 20 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, chamada de Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

²⁶ Desconsiderando-se a variação certamente ocorrida sobre o número de habitantes entre julho de 2015 e março de 2017, por conta de nascimentos, óbitos, e outros fatores populacionais verificados no período.

²⁷ O que se considera para efeito de uma simples comparação, na medida em que o Art. 124 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, quando interpretado *a contrario sensu*, permite a acumulação de certos benefícios, como uma aposentadoria e uma pensão, ou um auxílio-doença e um auxílio-acidente.

²⁸ Desconsiderando-se a interferência indireta, que se verifica em uma análise que considera o grupo familiar cuja renda é composta pelo benefício pago pelo INSS. Assim, por exemplo, em um grupo familiar composto por uma mulher aposentada e por seus dois filhos menores de idade, o pagamento do benefício interfere sobre as três pessoas, sendo diretamente sobre uma delas, e indiretamente sobre as outras duas.

população tocantinense pelos serviços prestados pelo INSS. Informações sobre a quantidade de requerimentos recebidos pelas agências do Instituto, a quantidade de deferimentos e indeferimentos de benefícios, sobre o estoque de pleitos ainda pendentes de análise, bem como sobre o tempo médio para o deferimento são importantes para que se tenha noção da intensidade da demanda social pelo serviço público que se está a abordar.

Tabela 2 – Dados sobre requerimentos de benefícios no Estado do Tocantins nos meses de março de 2015, 2016 e 2017

Mês e ano	Benefícios emitidos	Requerimentos de benefícios	Benefícios concedidos	Benefícios indeferidos	Estoque de requerimentos	Tempo médio de concessão (dias)
Março de 2015	186.380	4.604	2.421	2.572	3.507	51
Março de 2016	190.966	4.332	2.045	2.697	6.546	82
Março de 2017	195.709	4.232	2.161	2.298	5.362	81

Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2015d, p. 13, p. 31, p. 40; BRASIL, 2016f, p. 15, p. 34, p. 43; BRASIL, 2017e, p. 15, p. 34, p. 44.

Esses dados permitem verificar que há uma demanda constante e elevada da autarquia. É o que se extrai do fato de que, em cada um dos meses indicados na Tabela acima, foi recebida uma média de 4.389 requerimentos de novos benefícios, enquanto foi emitida uma média de 191.018 benefícios. Isso quer dizer que, além de demanda para manter, auditar e pagar uma média de 191.018 segurados, as agências tocantinenses da autarquia ainda precisaram dedicar esforços para analisar uma média de 4.389 requerimentos de pretensos segurados. Ou seja, trata-se de uma demanda média para a concessão de novos benefícios que, a cada mês, corresponde a 2,29% da quantidade média dos benefícios já mantidos pelo Instituto em todo o estado. Caso se considere a hipótese de a demanda de novas prestações se manter estável durante os doze meses do ano, acumulando-se esse percentual médio de 2,29%, ao final de um ano os

requerimentos recebidos correspondem a 27,48% do contingente de benefícios mantidos pela autarquia no estado.

Os dados acima, relativos às receitas e às despesas do INSS no Estado do Tocantins, permitem contextualizar para a realidade local a relevância dos serviços prestados pela autarquia, bem como permitem traçar um perfil genérico do tocantinense que necessita do Instituto. Há uma demanda intensa e contínua dos serviços prestados pela autarquia no Tocantins. Essa prestação de serviços é relevante socialmente, considerando-se o grande contingente de pessoas que recebe e requer benefícios, e também economicamente, considerando-se a quantidade de recursos regularmente injetados na economia estadual. Esse público que demanda a Previdência Social no estado é, em sua maioria, composto por trabalhadores rurais e por pessoas elegíveis aos benefícios da Assistência Social nos termos da LOAS, que recebem benefícios no valor mensal de um salário mínimo. Ou seja, os titulares de benefícios, em sua maioria, são pessoas caracterizadas por algum grau de vulnerabilidade socioeconômica.

4.4 Meios de acesso ao INSS para o requerimento de benefícios

Em um trabalho que se presta a tratar das condições materiais de acesso ao INSS no Estado do Tocantins, tem-se por indispensável que se aborde as diversas formas postas à disposição dos segurados e de seus dependentes para que eles demandem os serviços prestados pelo Instituto. Afinal, como reconhecido pelo STF no julgamento do RE 631.240 (BRASIL, 2014c, p. 14/18), a provocação administrativa dirigida pelo segurado diretamente à autarquia é um requisito para que se possa posteriormente provocar o Poder Judiciário acerca de eventual conflito. E essa necessidade de buscar a via administrativa em primeiro plano decorre da constatação da Suprema Corte de que o requerimento administrativo é – regra geral - um caminho célere, tecnicamente especializado e gratuito para que se busque a efetivação dos direitos previdenciários e assistenciais.

Nesse contexto, conhecer as formas legalmente previstas para a provocação da atuação da autarquia é importante para que se compreenda de maneira contextualizada e sistemática tanto as eventuais dificuldades que o tocantinense enfrenta para chegar às agências do INSS, quanto as possíveis soluções para eventuais percalços.

Quanto à regulamentação dos requerimentos administrativos de concessão de benefícios dirigidos ao INSS, a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios de Previdência Social, traz normas esparsas para o processamento desses pleitos. É o caso das previsões de que: a) eventual incompletude de documentação não é causa para recusa do requerimento (Art. 115); b) não é necessário apresentar termo de curatela de titular ou beneficiário com deficiência no momento do requerimento (Art. 110-A); c) empresas, sindicatos e entidades de aposentados podem celebrar convênios com o INSS para processarem, prepararem e instruírem requerimentos de seus empregados ou representados e os remeterem para análise do INSS (Art. 117).

O processamento desses requerimentos deverá ser feito conforme a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que traça normas gerais para o processo administrativo no âmbito federal. Aplicam-se, portanto, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (Art. 2º), além das diversas disposições sobre direitos e devedores do administrados (Arts. 3º e 4º), competência (Art. 11 a 17), prazos (Arts. 66 e 67) etc. Apesar disso, o Art. 69 de Lei n. 9.784 prevê que certos tipos de processos administrativos continuam a ser regidos por lei própria, aplicando-se subsidiariamente as normas gerais da Lei n. 9.784. Tal previsão tem relevância no processo administrativo previdenciário na medida em que o Art. 154 da Lei n. 8.213 prevê a edição de regulamento para a fiel aplicação do Plano de Benefícios da Previdência Social.

No exercício do poder regulamentar inerente aos órgãos e entidades do Poder Executivo o INSS editou a Instrução Normativa INSS/PRES n. 77, de 21 de janeiro de 2015, que estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, e traz normas específicas sobre o processo administrativo previdenciário nos Arts. 658 a 702. Analisa-se a seguir aspectos gerais das normas de processo administrativo para a análise de requerimentos de benefícios apresentados à autarquia.

Extrai-se da Instrução Normativa citada que no âmbito do INSS os atendimentos presenciais são feitos unicamente mediante agendamento prévio. Ou seja, o interessado somente será atendido por servidor do Instituto em dia e horário previamente escolhidos pelo interessado no momento do agendamento, na APS também escolhida pelo interessado. Tal sistemática confere eficiência à atuação da entidade, na medida em que lhe permite planejar com mínima antecedência a demanda de atendimentos, e também confere conforto ao cidadão, que não precisa se dirigir à APS (às vezes localizada em cidade diversa daquela em que reside)

e esperar atendimento ao longo de todo o dia. Conforme o Art. 667, §3º, da Instrução Normativa acima citada, essa sistemática de atendimento mediante prévio agendamento se desenvolve em duas etapas. Em um primeiro momento o segurado ou o beneficiário realiza o agendamento (escolhe dia, horário e local de atendimento e informa o assunto que pretende tratar) por meio de qualquer um dos canais de atendimento da Previdência Social. Feito o agendamento, no dia, horário e local pré-definidos o interessado comparece – pessoalmente ou mediante procurador constituído por instrumento público ou particular, conforme Arts. 498 a 505 da Instrução Normativa citada – a uma das Agências do INSS e apresenta a documentação necessária à sua identificação, bem como à instrução e decisão do requerimento.

A Instrução Normativa indica no *caput* do Art. 667 que o segurado e os beneficiários do RGPS dispõem de três canais de atendimento para apresentarem à autarquia seus requerimentos de benefícios: a) a *internet* (pelo endereço eletrônico <www.previdencia.gov.br>); b) a central de atendimento telefônico (ligação gratuita para o número 135); c) as unidades de atendimento (regra geral as próprias Agências da Previdência Social). Ou seja, presencialmente (em uma APS) ou à distância (via telefone ou *internet*), o interessado contata a autarquia e agenda o atendimento a ser realizado em qualquer Agência no território nacional (Art. 670 da Instrução Normativa).

Comparecendo o interessado no horário e local de atendimento, o servidor recebe a demanda e a documentação, formaliza o processo, e em caso de insuficiência de documentação expede carta de exigências com prazo mínimo de trinta dias para que o interessado a complemente (Art. 678 da Instrução Normativa). Inicia-se então a fase de instrução do processo administrativo previdenciário, com possibilidade de cruzamento de informações de bancos de dados diversos, providências para verificação de veracidade e contemporaneidade de documentos etc. Quando estiver completa a documentação, o servidor prossegue para a fase decisória, devendo proferir a decisão preferencialmente durante o próprio atendimento inicial (Art. 689), ou no prazo máximo de até trinta dias após o fim da instrução (Art. 691, §4º), sempre concedendo o melhor benefício a que o segurado faça jus (Art. 687). Nos termos do Art. 691 da Instrução Normativa, a decisão administrativa sempre deverá adotar a forma escrita, bem como apresentar motivação clara e fundamentada na análise das provas dos autos. Conforme Art. 692, o interessado deverá ser comunicado de todas as decisões administrativas do INSS, bem como da motivação e do fundamento legal de cada decisão, além do prazo regulamentar para a interposição de recurso.

Retomando a discussão sobre o acesso ao Instituto, é interessante tratar de certas peculiaridades sobre os canais de acesso ao INSS. Como dito, ordinariamente eles são a *internet*, o telefone 135, e as unidades de atendimento. Conquanto regra geral as unidades de atendimento sejam as próprias Agências do INSS, existem especificidades previstas justamente para aprimorar o acesso do cidadão ao Instituto. Afinal, como não existem Agências em todos os milhares de municípios brasileiros, e a segunda fase do atendimento exige o comparecimento (pessoal ou de procurador) em uma unidade de atendimento, é importante tratar de eventuais circunstâncias facilitadoras do acesso a essas unidades.

Nesse contexto, destaca-se seis instrumentos criados para facilitarem o acesso do público-alvo do INSS às unidades de atendimento. Trata-se dos convênios com entes privados, das autorizações para receber requerimentos de BPC-LOAS, do PrevCidade, do PrevMovel, do PrevBarco, e do auxílio financeiro para deslocamento até a APS mais próxima.

O Art. 117 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, cuja redação original é mantida desde a sua promulgação, autoriza que empresas, sindicatos e entidades de aposentados celebrem convênios com o INSS para tornarem mais célere a análise de requerimentos de benefícios de seus empregados ou associados e respectivos beneficiários. Por meio de tais convênios é possível que a empresa ou entidade receba os requerimentos, instrua-os (inclusive realizando exame médico sujeito a homologação dos Médicos Peritos do INSS), e os remeta ao INSS para decisão administrativa. Por meio de tais ajustes se permite que as empresas ou entidades procedam até mesmo ao próprio pagamento do benefício. Posteriormente, os valores despendidos pela empresa ou entidade, tanto com preparação e instrução dos requerimentos, quanto com o eventual pagamento de benefícios, serão reembolsados por meio de compensação com as contribuições previdenciárias devidas.

Ou seja, para empresas ou entidades que tenham boa estrutura organizacional, permite-se que quase todo o trâmite administrativo do requerimento se dê unicamente entre o segurado ou dependente e a empresa ou entidade conveniada, com reembolso dos custos dessa tramitação por meio de compensação tributária. Cuida-se de previsão normativa datada de 1991, portanto anterior à organização por agendamento do atendimento ao público-alvo da Previdência Social na forma descrita anteriormente. Anteriormente, tais convênios se prestariam a beneficiar empregados ou associados de certas entidades, poupando-os de longas esperas em filas de atendimento, longas esperas por perícias médicas, ou eventuais atrasos nos pagamentos de benefícios. No contexto atual, em que o sistema de agendamento funciona de maneira contínua, e em que não se tem notícia de atraso no pagamento de benefícios, tais convênios têm mostrado

pouca utilidade prática. Bem por isso se compreende porque, indagado sobre a manutenção de convênios desse gênero no Estado do Tocantins, o Serviço de Informações ao Cidadão do INSS (BRASIL, 2016c, *on line*) informou que em âmbito nacional esse tipo de ajuste é mantido unicamente com o Banco do Brasil e com a Caixa Econômica Federal, somente em Goiânia/GO.

O convênio do Art. 117 da Lei do Plano de Benefícios do RGPS só tem aplicabilidade para benefícios previdenciários, e não para benefícios assistenciais (BPC-LOAS). Afinal, ele facilita o atendimento de empregados de uma certa empresa, ou pessoas que estão aposentadas e mantêm vínculo com associação de aposentados. Logo, ele não se prestará à assistência de pessoas que não tenham condições socioeconômicas de se manterem ou serem mantidas por seu grupo familiar, que é um dos requisitos legais para a percepção do BPC-LOAS.

Há previsão de instrumento congênera (inclusive com potencial muito mais promissor) em prol das pessoas que pretendem requerer o BPC-LOAS. O Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007, que regulamenta a concessão e manutenção do BPC-LOAS pelo INSS, prevê em seu Art. 14 que o requerimento do benefício se dê perante o INSS ou outros órgãos autorizados para este fim. Não havendo restrição, entende-se que tais órgãos poderão estar na esfera federal, estadual ou municipal. Cuida-se, portanto, de instrumento com grande potencial para alcançar o cidadão idoso ou deficiente e em situação de vulnerabilidade socioeconômica que não reside em uma cidade dotada de APS.

Imagine-se, para tanto, a hipótese de um Município, com menos de 10.000 habitantes, que obtém do INSS autorização para receber requerimentos de concessão de benefício assistencial por meio de sua Secretaria de Assistência Social, com o compromisso de remeter o requerimento instruído por documentos para a cidade com APS mais próxima. Com treinamento básico em processo administrativo previdenciário e em normas para a concessão do BPC-LOAS, os servidores dessa Secretaria de Assistência Social poderiam instruir os cidadãos dessa pequena localidade quanto aos documentos que deverão ser apresentados, extrair cópias desses documentos com conferência da veracidade, e remeter semanalmente os requerimentos para a APS mais próxima. Isso aceleraria o trâmite do requerimento administrativo e beneficiaria o cidadão idoso ou deficiente, que muitas vezes enfrenta limitações pessoais para agendar seu atendimento por meio da *internet* ou até mesmo do telefone.

Com um perfil bastante semelhante ao convênio de que trata a LOAS, existe o convênio entre o INSS e Municípios para a implantação de unidades de atendimento PrevCidade. Há

Resolução do INSS (BRASIL, 2006, *on line*) que fixa critérios para que as gerências-executivas da autarquia firmem convênios com Municípios para a implantação desse tipo de unidade. O PrevCidade presta todos os serviços disponibilizados por uma APS, inclusive o recebimento e a análise de requerimentos, mas é instalado em localidades com pelo menos quatro mil habitantes, cujo Município se responsabilize por fornecer e manter a estrutura para funcionamento (prédio exclusivo, acesso à *internet*, mobiliário, computadores, limpeza, material de papelaria entre outros). A localidade precisa estar servida, no mínimo, por uma agência bancária ou uma casa lotérica ou uma agência dos Correios, de modo que a população a ser atendida não precise se deslocar para receber mensalmente os benefícios deferidos. Unidades desse tipo funcionam sob a coordenação técnica do Instituto, com o apoio de servidores municipais treinados pelo INSS, e a atuação de servidores das carreiras do Seguro Social que estejam lotados na unidade ou que cumpram expediente nela em dias pré-definidos em cronograma.

Apesar disso, aparentemente os Municípios desconhecem essa possibilidade de auxiliarem os seus cidadãos, ou não demonstram interesse em se valerem desse instrumental. Afinal, indagado sobre a manutenção de unidades do tipo PrevCidade, o Serviço de Informações ao Cidadão do INSS (BRASIL, 2017c, *on line*) informou que em âmbito nacional existem oitenta e seis unidades, sendo que nenhuma delas se localiza no Estado do Tocantins.

O PrevMóvel e o PrevBarco são veículos adaptados adquiridos pelo próprio INSS para levar toda a estrutura de uma pequena APS, por terra ou por água, para municípios ou comunidades em que se verifica dificuldade de acesso à Agência mais próxima. O PrevBarco é “uma unidade móvel flutuante que leva à população ribeirinha todas as facilidades e todos os serviços disponíveis nas Agências da Previdência Social” (BRASIL, 2016g, *on line*). Com base em dados de 2014 (BRASIL, 2014b, *on line*), são onze embarcações atuando como PrevBarcos atendendo a região amazônica. Em situação análoga, o PrevMóvel é um veículo “adaptado e equipado com os mesmos sistemas operacionais utilizados nas Agências fixas e levando no mínimo dois servidores” (BRASIL, 2016g, *on line*), capaz de prestar todos os serviços disponíveis em uma Agência tradicional. Essas unidades móveis são instrumentos para que as unidades de atendimento da Previdência Social (tradicionalmente Agência fixadas em cidades-pólo) sejam interiorizadas, prestando atendimento direto a comunidades afastadas e de difícil acesso, como as ribeirinhas e as de pequenos municípios interioranos. Conforme informações prestadas pelo INSS por meio do seu Serviço de Informações ao Cidadão, no Estado do Tocantins existiam duas unidades do PrevMóvel até 2016 (BRASIL, 2016c, *on line*), que

atendiam municípios não dotados de APS conforme demandas apresentadas pelas respectivas Prefeituras. Não obstante, após nova consulta, o Instituto informou que em 2017 (BRASIL, 2017c, *on line*) não existem mais unidades do tipo PrevMóvel no Tocantins, sendo que nesse ano nenhum município tocantinense chegou a ser atendido pela referida unidade móvel.

O derradeiro instrumento criado para facilitar o acesso dos cidadãos à Previdência Social é o auxílio financeiro para deslocamento até a APS mais próxima, com aplicação restrita aos beneficiários da Assistência Social que pretendam requerer o BPC-LOAS. Nos Municípios em que não exista APS, nem outro órgão com autorização para receber requerimento de BPC-LOAS, o Art. 20, §7º, da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, assegura o encaminhamento do pretense requerente ao Município mais próximo dotado dessa estrutura (APS ou órgão autorizado). Essa disposição é regulamentada pelo Art. 17 do Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007, que prevê que o INSS arcará com despesas de transporte e diária desse requerente e de seu acompanhante, caso exista tal necessidade. Indo além, o §3º desse Artigo prevê que, caso o interessado não reúna condições de comparecer à avaliação de deficiência e grau de impedimento (imaginem-se, por exemplo, um grave comprometimento de saúde), os profissionais responsáveis por tal avaliação deverão se deslocar até o local em que se encontre o interessado (residência, hospital etc.).

Esse último instrumento, ao prever liberação de recursos para transporte e diárias, e deslocamento de equipes para atendimento personalizado, certamente é mais oneroso para o INSS do que os instrumentos anteriores. Acredita-se que a postura normativa de restringir esse instrumento para os beneficiários da Assistência Social decorra de uma opção legislativa de empregar mais recursos financeiros e humanos para garantir o atendimento (e a efetivação de direitos, portanto) de quem é mais carente de atenção estatal por conta de suas limitações sociais e pessoais.

Vê-se, portanto, que o atendimento administrativo dos requerimentos de benefícios de segurados e beneficiários do INSS decorre necessariamente de provocação do próprio interessado. Cabe a ele ou ela agendar o seu atendimento, comparecer no local e horário escolhidos, e apresentar o seu requerimento e a documentação pertinente à autarquia. Nas palavras do Ministro Barroso, em voto que conduziu a decisão do STF no RE 631.240: “A concessão dos benefícios previdenciários em geral ocorre a partir de provocação do administrado, isto é, depende essencialmente de uma postura ativa do interessado em obter o benefício” (BRASIL, 2014c, p. 14-15).

Conquanto seja ônus do interessado provocar a autarquia, ao longo dos anos foram criados diversos instrumentos destinados a facilitar o acesso dessa pessoa aos pontos em que ele ou ela possa formalizar o seu requerimento. Seja por meio de empresas ou entidades conveniadas, de órgãos públicos autorizados, do PrevMóvel ou do PrevBarco, há evidente interesse e esforço normativo e institucional para que o cidadão tenha condições materiais de acessar a Previdência Social no afã de promover a efetivação de direito que entenda ter.

Símbolo dessa postura estatal de favorecer o acesso material à Previdência Social é o direito dos requerentes do BPC-LOAS que residem em localidade não atendida por APS ou por órgão conveniado de receberem recursos para o custeio de transporte e diária (própria e até de acompanhante) para que se desloquem para localidade em que o atendimento seja possível. O legislador previu o emprego de recursos públicos, por meio de transferência direta de recursos para indenização de gastos com transporte e de manutenção (diária), em prol daqueles que apresentam maiores dificuldades para chegarem ao INSS.

Previsão desse jaez torna clara a decisão estatal de que o acesso do cidadão à Previdência Social deve ser pleno e facilitado. Nesse ponto, é importante analisar que, seja por falta de informação, seja por falta de interesse, é alarmante e negativa a informação de que Estados e principalmente Municípios não atuam junto ao INSS para se tornarem órgãos autorizados a receberem e instruírem requerimentos de BPC-LOAS.

Apesar de os Municípios serem integrantes do Sistema Único de Assistência Social (Art. 15 da Lei Orgânica da Assistência Social), evidencia-se pouco esforço desses entes da Federação em oferecerem aos seus munícipes a possibilidade de acesso facilitado e mais célere à efetivação de eventual direito à percepção do benefício de prestação continuada. Um maior esforço institucional por parte do INSS na divulgação desse instrumento facilitador, e um maior esforço dos Municípios na disponibilização de estrutura e de pessoal para o atendimento dessa demanda, certamente favorecerá os habitantes de cidades (geralmente pequenas e afastadas dos polos regionais) não atendidas por APS.

E os reflexos desse favorecimento à efetivação de direitos à percepção de benefícios serão de ordem social, na medida em que fomentam a qualidade de vida dos beneficiários, e também de ordem econômica, já que a renda mensal insere essas pessoas no mercado de consumo e aquece a economia local.

4.5 Tempo médio para a concessão de benefícios

O tempo médio para a concessão de benefícios, como indicador da celeridade da análise administrativa de requerimentos pelo INSS, também foi um dos fatores analisados pelo STF no RE 631.240 para fixar o prévio requerimento administrativo como condição da ação em lides previdenciárias.

O STF entendeu, nesse ponto, que uma eventual demora excessiva seria situação equiparada ao indeferimento do requerimento, para se considerar existente lesão ou ameaça de lesão a direito que invoque a atuação do Poder Judiciário. A ementa do acórdão do RE 631.240 dispõe: “2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apresentação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise” (BRASIL, 2014c, p. 01). Tal disposição defluiu daquilo que o Min. Barroso, relator e redator do acórdão, argumentou em seu voto no sentido de que haveria demora excessiva quando a análise perdurasse por mais de quarenta e cinco dias, com base no Art. 41-A, §5º, da lei do Plano de Benefícios do RGPS. Tal dispositivo normativo define que o primeiro pagamento de um benefício previdenciário deve ser feito até quarenta e cinco dias após a data em que o segurado tenha apresentado ao INSS a documentação necessária à concessão.

Nesse ponto se faz pertinente registrar uma particularidade da análise da aferição de cumprimento desse prazo máximo de quarenta e cinco dias, à luz das discussões sobre processo administrativo previdenciário travadas anteriormente. Quando foram apresentadas as normas que regem o processo administrativo previdenciário no âmbito do INSS, e as normas que dispõem sobre a sistemática de atendimento por agendamento, tratou-se do Art. 667, §5º, da Instrução Normativa INSS/PRES n. 77, de 21 de janeiro de 2015. Tal disposição, ao regulamentar o agendamento de atendimento dos segurados e beneficiários da Previdência Social, dispõe que o agendamento é feito pela *internet*, por telefone ou pessoalmente, e por meio dele o interessado escolhe data, horário e local para ser atendido pelo Instituto. A data em que o INSS recebe o agendamento do futuro atendimento, regra geral, será considerada como a data de entrada do requerimento (DER). É o que dispõe o Art. 669 da Instrução Normativa já referida:

Art. 669. Qualquer que seja o canal de atendimento utilizado, será considerada como DER a data de solicitação do agendamento do benefício ou serviço, ressalvadas as seguintes hipóteses:

- I - caso não haja o comparecimento do interessado na data agendada para conclusão do requerimento;
- II - nos casos de reagendamento por iniciativa do interessado, exceto se for antecipado o atendimento; ou
- III - no caso de incompatibilidade do benefício ou serviço agendado com aquele efetivamente devido, hipótese na qual a DER será considerada como a data do atendimento. (BRASIL, 2015e, *on line*)

Portanto, desde quando agendado o atendimento, já restou estabelecida a DER e, portanto, o INSS já considera o requerimento de benefício como apresentado, sob a condição resolutive de ocorrer efetivo comparecimento do interessado ao atendimento. O interessado deve comparecer a uma unidade de atendimento do INSS (geralmente uma APS) e, nessa oportunidade, deve fornecer a documentação necessária à sua identificação e à análise do seu requerimento de benefício. Quando o servidor verifica que a documentação é insuficiente, deverá expedir ao interessado uma Carta de Exigências apontando as provas faltantes e conferindo um prazo de pelo menos trinta dias para a complementação das provas. Assim dispõe a Instrumento Normativa citada:

Art. 678. A apresentação de documentação incompleta não constitui motivo para recusa do requerimento de benefício, ainda que, de plano, se possa constatar que o segurado não faz jus ao benefício ou serviço que pretende requerer, sendo obrigatória a protocolização de todos os pedidos administrativos.

§ 1º Não apresentada toda a documentação indispensável ao processamento do benefício ou do serviço, o servidor deverá emitir carta de exigências elencando providências e documentos necessários, com prazo mínimo de trinta dias para cumprimento. (BRASIL, 2015e, *on line*)

Verificada eventual deficiência documental, e mesmo que desde logo se possa constatar que o interessado não faz jus ao benefício, o servidor é expressamente obrigado a expedir Carta de Exigências para apresentação de novos documentos em trinta dias ou mais. Esse procedimento se destina a garantir ao requerente pleno respeito ao direito fundamental ao contraditório, na medida em que lhe é dada a oportunidade de saber que existe uma falha na documentação apresentada, bem como lhe é conferido prazo razoável para complementar o acervo probatório do seu processo administrativo. Por outro lado, tal circunstância faz surgir para o INSS um impedimento normativo para a finalização da análise do requerimento. Afinal, se há a obrigação expressa de conferir prazo para a complementação de documentos, não será possível proferir decisão administrativa até que os documentos sejam apresentados, ou até que o prazo deferido escoe sem a protocolização de novas provas. Observa-se, portanto, que a DER não será necessariamente o marco temporal a ser considerado para a verificação da obediência ao prazo regulamentar para a finalização da análise de requerimentos de benefícios. O que

decorre do fato de que, apesar de a DER já estar em curso desde o dia do agendamento, só a partir da apresentação da documentação completa durante o atendimento se tornará possível a prolação de qualquer decisão administrativa pelos servidores do INSS.

Portanto, diante das normas de processo administrativo previdenciário vigentes, a verificação apropriada de eventual demora excessiva na análise de requerimentos de benefícios pelo INSS deve adotar como termo inicial do prazo de quarenta e cinco dias uma das seguintes datas: a) comparecimento do interessado em unidade de atendimento, com apresentação de documentação completa; b) comparecimento do interessado em unidade de atendimento, com apresentação de complementação de documentos, em atendimento a Carta de Exigências expedida em atendimento(s) anterior(es); c) escoamento do prazo de trinta dias ou mais, concedido em Carta de Exigências, sem apresentação de novos documentos pelo interessado. Conforme as peculiaridades de cada caso concreto, somente a partir das datas indicadas acima será possível considerar iniciado o prazo de quarenta e cinco dias do Art. 41-A, §5º, da Lei de Benefícios. Afinal, somente a partir dessas datas se tornou possível a qualquer servidor da Previdência Social passar à fase decisória do processo, proferindo decisão administrativa.

Feitas tais considerações, que conectam a decisão do STF a detalhes normativos do processo administrativo previdenciário muito pouco explorados, é salutar que a discussão sobre a celeridade evolua para a análise de elementos estatísticos que tornem a discussão mais tática e pragmática. Nesse afã, analisa-se dados sobre o tempo médio para a análise de requerimentos de benefícios, tanto a partir de indicadores nacionais, quanto daqueles específicos sobre o Tocantins.

Anteriormente, quando foram traçados panoramas da Previdência Social no Brasil e no Tocantins, falou-se sobre o tempo médio para a concessão de benefícios. Falou-se então que em março de 2017 a autarquia recebeu 828.157 requerimentos de novos benefícios, que foram analisados em um tempo médio de 57 dias, com uma taxa de 43,5% de requerimentos indeferidos e de 56,38% de deferimentos. Já quanto ao Tocantins, quando se discutiu sobre a demanda da população tocaninense pelos serviços da Previdência Social, com base em um gráfico se demonstrou que em março de 2017 foram recebidos 4.232 requerimentos, analisados em média em 81 dias, com taxas de indeferimento de 54,3% e de deferimento de 51,06%. Com vistas a organizar melhor tais informações, bem como ampliar o espaço temporal das amostras, a tabela a seguir apresenta dados nacionais e tocaninenses relativos ao tempo médio para a concessão de benefícios nos últimos quatro anos. Tais dados foram extraídos dos Boletins Estatísticos da Previdência Social, que divulgam o tempo médio de concessão do Brasil e de

cada um dos estados da federação. Os dados relativos à Região Norte consistem em uma média aritmética²⁹ dos dados relativos a cada um dos sete estados que a compõem.

Tabela 3 – Dados sobre o tempo médio para a concessão de benefícios

Mês e ano	Tempo médio no Brasil (dias)	Tempo médio na Região Norte (dias)	Tempo médio no Tocantins (dias)
Março de 2014	29	23	33
		20,68% menor que a média nacional	13,79% maior que a média nacional
Março de 2015	35	35	51
		0% maior que a média nacional	45,71% maior que a média nacional
Março de 2016	73	56	82
		23,28% menor que a média nacional	12,32% maior que a média nacional
Março de 2017	57	59	81
		3,5% maior que a média nacional	42,1% maior que a média nacional

Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2014a, p. 04, p. 13. BRASIL, 2015d, p. 04, p. 13; BRASIL, 2016f, p. 04, p. 15; BRASIL, 2017e, p. 04, p. 15.

Conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2017d, p. 60), entende-se por tempo médio de concessão o número médio de dias transcorridos durante o processo de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais. Esse período tem como termo inicial a data de entrada do requerimento de benefício (DER), ou a data da regularização da documentação (DRD) nos casos em que se defere tempo para a complementação dos

²⁹ O tempo médio de concessão relativo à Região Norte foi obtido por meio de média aritmética dos tempos médios de cada um dos sete estados que a compõem, conforme veiculado nos Boletins Estatísticos da Previdência Social divulgados para cada um dos períodos analisados. Procedeu-se a arredondamentos das médias aritméticas obtidas, da seguinte forma: para o número inteiro imediatamente anterior quando a fração obtida for de até 50% de um número inteiro; para o número inteiro imediatamente posterior quando a fração obtida for superior a 50% de um número inteiro.

documentos apresentados quando do atendimento inicial. O termo final é a data de despacho do benefício (DDB), que consiste na decisão administrativa que defere ou não a pretensão.

A análise da tabela acima permite verificar que, nas amostras temporais selecionadas ao longo dos últimos quatro anos, o tempo médio nacional de concessão aumentou. Houve uma elevação de vinte e nove para setenta e três dias entre 2014 e 2016, com um recuo para cinquenta e sete dias em 2017. Na Região Norte a média sempre esteve próxima ou até foi menor do que os números nacionais. Desde 2014 até 2017 se observou que o tempo médio regional sofreu uma notória variação: era inferior à nacional em 20,68%, depois a ultrapassou em 23,28%, e voltou por fim a se aproximar do tempo médio nacional. Já no Tocantins, no período analisado, o tempo médio sempre foi superior aos números nacionais e regionais. Durante os quatro anos analisados, o tempo médio no estado, de maneira não linear, saltou de 13,79% para 42,1% acima do tempo médio nacional.

A análise que se pretende fazer, todavia, não é puramente quantitativa, mas qualiquantitativa. Portanto, é importante rememorar que a demora na análise da concessão de benefícios previdenciários pode decorrer de omissão ou comissão atribuíveis a dois tipos de sujeitos: à autarquia previdenciária ou ao próprio requerente do benefício. Pode-se atribuir a demora na análise administrativa à Administração porque, sendo seus agentes públicos os responsáveis pela prolação da decisão administrativa, eventual demora decorrente de afastamento de servidores, problemas com sistemas de dados, sobrecarga de demanda, entre outras, decorre de decisões de gestão da Administração. Todavia, também se pode atribuir a demora ao requerente do benefício, nos casos em que ele colabora para protrair no tempo a instrução do processo administrativo previdenciário com condutas como, por exemplo, solicitar dilações de prazo para a apresentação de documentos ou não apresentar testemunhas em data e horários marcados para entrevistas.

Nesse ponto se recorda o que se disse anteriormente sobre o Art. 41-A, §5º, da lei do Plano de Benefícios do RGPS. Comentando-se tal dispositivo à luz do processo administrativo previdenciário, demonstrou-se que a análise do prazo de 45 dias para a verificação de eventual demora excessiva na análise de requerimentos não deve considerar a data de entrada do requerimento (DER), mas a data da apresentação, pelo interessado, de toda a documentação necessária para que se analise o requerimento. Portanto, analisar de maneira sistemática e crítica a celeridade (ou a ausência dela) na análise dos requerimentos administrativos demanda que se avalie quem é o responsável pela demora na prolação da decisão administrativa. Essa avaliação pode ser levada adiante com base em informações relativas à situação dos benefícios em

análise³⁰, considerando-se o tempo de tramitação e o responsável pela pendência. Tais dados foram apurados e organizados na tabela a seguir, que aborda amostras que se protraem ao longo dos quatro últimos anos.

Tabela 4 – Dados sobre a situação dos benefícios em análise por tempo de tramitação e por responsável pela pendência

	Benefícios em análise com até 45 dias (%)			Pendência INSS (%)			Pendência interessado (%)		
	Brasil	Região Norte	Tocantins	Brasil	Região Norte	Tocantins	Brasil	Região Norte	Tocantins
Março de 2014	79,20	75,60	73,90	77,29	66,64	57,11	22,71	33,36	42,89
Março de 2015	72,70	68,70	64,40	81,41	80,24	70,54	18,59	19,76	29,46
Março de 2016	43,30	42,90	31,10	88,54	87,48	84,81	11,46	12,52	15,19
Março de 2017	51,60	49,20	39,20	80,50	82,54	76,98	19,50	17,46	23,02

Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2014a, p. 43; BRASIL, 2015c, p. 43; BRASIL, 2016d, p. 46; BRASIL, 2017d, p. 47.

Os dados divulgados pela Previdência Social organizados na tabela retro permitem verificar que, durante o período analisado, sob a perspectiva nacional, houve redução na celeridade da análise dos requerimentos de benefícios. Afinal, a quantidade de benefícios em análise (requerimentos ainda não decididos, portanto) com quarenta e cinco dias ou menos desde o requerimento caiu de 79,20% em 2014 para 51,60% em 2017. Logo, analisando esse dado de maneira reversa, a quantidade de benefícios em análise tramitando há mais de quarenta

³⁰ Benefício em análise (BRASIL, 2017d, p. 60) é aquele que foi requerido, mas que ainda não foi despachado pelo INSS. Ou seja, ainda não foi objeto de decisão administrativa pela concessão ou pelo indeferimento do benefício pleiteado. Compreende os requerimentos que possuem DER, mas não possuem DDB.

e cinco dias subiu de 20,80% em 2014 para 48,40% em 2017. Tal informação se harmoniza, portanto, com a elevação do tempo médio de concessão verificada na tabela anterior.

No Tocantins, o acréscimo na demora para a finalização da análise administrativa foi ainda mais acentuado do que o verificado a nível nacional. No estado a proporção de benefícios em análise com até quarenta e cinco dias caiu de 73,90% para 39,20%. Logo, a quantidade de requerimentos sob análise por mais de quarenta e cinco dias subiu de 26,10% para 60,80% entre 2014 e 2017.

Uma análise sistemática e qualitativa desses dados impõe que seja separada a demora imputável à Administração Pública da demora imputável ao próprio interessado no benefício, pelos motivos acima já indicados. Os dados da tabela acima permitem perceber que houve pouca variação, em âmbito nacional, nas proporções de processos pendentes de decisão administrativa por pendências do INSS e por pendências do interessado. As pendências atribuíveis à Administração variaram de 77,29% para 80,50%, ao passo que aquelas geradas pelo próprio interessado caíram de 22,71% para 19,50%.

Quando essa mesma análise é feita sobre a Região Norte e sobre o Tocantins, percebe-se uma alteração em relação ao cenário nacional. Em âmbito regional e estadual a proporção de requerimentos não decididos por pendências atribuíveis à própria Previdência Social aumentou em níveis muito mais destacados do que o nacional. Na Região Norte os processos pendentes de providências do INSS partiram de 66,64% em 2014 para 82,54% em 2017. No Tocantins a proporção desses processos com pendências imputáveis à própria Administração saltou de 57,11% para 76,98% desde 2014 até 2017.

Ainda é possível aprofundar um pouco mais essa análise. Respondendo a indagação formulada por meio da Lei de Acesso à Informação, o INSS informou (BRASIL, 2017c, *online*) que em outubro de 2017 o tempo médio de tramitação de um requerimento de benefício é de 30 dias no Brasil, e de 36 dias no Tocantins. Tal informação se baseia em indicador denominado Tempo Médio de Decisão (TMD), que afere o tempo médio transcorrido entre o momento do atendimento (comparecimento a uma unidade de atendimento) e o momento da prolação da decisão administrativa.

O índice TMD é muito relevante em uma análise da celeridade na análise de requerimentos pelo INSS, já que ele afere o tempo transcorrido entre o efetivo atendimento e a decisão administrativa, e não o tempo transcorrido entre o agendamento do atendimento (DER) e a decisão administrativa, que é a informação considerada pelos Boletins Estatísticos da

Previdência Social dos quais foram extraídos os dados há pouco abordados. Tem-se, portanto, que enquanto as informações dos Boletins permitem construir uma perspectiva mais ampla sobre a celeridade, os dados do TMD são essenciais para que se verifique se o Instituto tem atendido à exigência de que a análise administrativa do requerimento não demore mais do que 45 dias. Esse lapso temporal, como anteriormente tratado, foi adotado pelo RE 631.240, com base em previsão da Lei do Plano de Benefícios do RGPS, como o período máximo conferido ao INSS para a análise de requerimentos. Extrapolado esse prazo, mesmo sem que exista uma decisão administrativa, a pessoa interessada passará a gozar de interesse de agir para ajuizar eventual ação judicial em face do INSS, ante a excessiva demora da autarquia em analisar o requerimento administrativo.

Dos dados prestados pelo INSS acerca do TMD se pode extrair que, considerando as especificidades técnicas do processo administrativo previdenciário anteriormente expostas, tanto no Brasil, quanto no Tocantins, regra geral se cumpre a exigência legal de que a análise de requerimentos administrativos de benefícios não demore mais do que 45 dias. Portanto, em média, a excessiva demora na análise de requerimentos não poderá fundamentar, seja em âmbito nacional, seja no Tocantins, o ajuizamento de ações judiciais não precedidas de requerimentos administrativos devidamente decididos pelo Instituto.

Não obstante, é inegável a relevante variação temporal verificada entre o indicador de celeridade divulgado no Boletim Estatístico e o TMD no âmbito tocantinense. Enquanto o primeiro indicador era de 81 dias de demora em março de 2017 (BRASIL, 2017d, p. 15), o segundo indicador era de 36 dias em outubro de 2017 (BRASIL, 2017c, *on line*). Já se sabe o motivo dessa variação: o segundo indicador só computa o tempo médio transcorrido entre o atendimento presencial e a decisão administrativa, enquanto o primeiro também computa o tempo passado entre o agendamento e o atendimento pessoal do requerente. O levantamento de dados abrangentes de uma amostra temporal maior certamente poderá conferir maior cientificidade à seguinte hipótese, que desde já se registra: aparentemente, demora-se mais tempo para que o interessado seja efetivamente atendido por um servidor do INSS, do que o tempo que é necessário para que um servidor analise o requerimento e emita uma decisão administrativa.

A análise conjugada dos dados das duas tabelas anteriores e do TMD permite, portanto, que se verifique que a celeridade na análise administrativa de requerimentos diminuiu em nível nacional, e caiu de forma muito mais destacada no Tocantins. Além disso, verifica-se contribuição da própria Administração Previdenciária para a redução da celeridade, na medida

em que os percentuais de processos sem decisão por pendências do INSS aumentaram discretamente em nível nacional, e aumentaram destacadamente na Região Norte e no Estado do Tocantins. Também se verifica que, em média, demora-se menos de 45 dias para que se finalize a análise de um requerimento administrativo, o que mantém a autarquia em situação de respeito ao prazo máximo fixado pela Lei de Benefícios e pelo STF. Além disso, observa-se que aparentemente a perda de celeridade é muito mais significativa no período compreendido entre o agendamento e o efetivo atendimento, do que no interregno entre o atendimento e a decisão administrativa.

É importante destacar brevemente alguns fatores que podem ter contribuído para os fenômenos verificados acima. Entende-se que o aumento da demanda de trabalho do INSS contribui para a desaceleração dos trabalhos de análise de requerimentos administrativos. Afinal, conquanto a quantidade de requerimentos de benefícios varie constantemente, os dados já lançados neste Capítulo demonstram que há um fluxo perene (e elevado) de requerimentos pendentes de análise, assim como há uma quantidade elevada (e crescente) de benefícios em manutenção. Os agentes públicos do Instituto, por suposto, não trabalham unicamente na análise de requerimentos de benefícios, mas também nas atividades inerentes à manutenção dos benefícios já implantados (tais como revisões, pagamento, auditorias e apurações de fraude) e naquelas ínsitas à manutenção da própria entidade (a exemplo da logística, licitações e gestão de pessoas).

A quantidade de servidores atualmente na ativa no INSS, como será adiante abordado com base em análise do Tribunal de Contas da União, é muito inferior à necessidade do Instituto. E grande parte dos servidores na ativa estão em final de carreira e poderão se aposentar em curto prazo.

Nesse contexto, se há uma demanda sempre crescente de tarefas, e um quantitativo insuficiente de pessoas para as cumprirem, é lógico e compreensível que se tenha aumento do tempo necessário à finalização dessas demandas.

Além disso, também é relevante pontuar, especialmente à luz da comparação entre os dados do Boletim Estatístico e os do TMD, que há uma relevante perda de celeridade em razão do tempo que se gasta entre o agendamento do atendimento do segurado em uma APS e o efetivo atendimento. As deficiências estruturais e de pessoal da autarquia também ajudam a entender esse fenômeno.

Todavia, também é possível afirmar que a deficiência de meios alternativos de atendimento aos segurados e dependentes do RGPS no Estado do Tocantins é um fator que compromete a celeridade. Como já exposto, no Tocantins não existe PrevBarco, nem PrevMóvel, nem PrevCidade, tampouco qualquer convênio com empresa ou órgão público federal, estadual ou municipal que permita pulverizar os pontos de atendimento do INSS no estado. Isso faz com que todo e qualquer atendimento dependa do comparecimento a uma das doze APS espalhadas pelo estado, o que naturalmente resulta em uma alta demanda dessas unidades, que ficam com suas agendas de atendimento constantemente ocupadas.

Um maior esforço público (não só do INSS, mas dos governos estadual e municipais) e da sociedade civil organizada (grandes empresas, entidades sindicais, entre outras aptas à celebração de convênios) permitiria uma maior pulverização da rede de atendimento da Previdência Social no Tocantins, o que contribuiria relevantemente para a melhoria da celeridade na prestação desse serviço público.

5 CONDIÇÕES MATERIAIS DE ACESSO AO INSS NO ESTADO DO TOCANTINS: ANÁLISE DE DADOS E A DECISÃO DO STF NO RE 631.240

5.1 Percurso metodológico e análise de conteúdo

Pretende-se averiguar o estado atual das condições de acesso dos tocantinenses ao INSS, a autarquia federal que gere o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O Instituto regra geral atende trabalhadores que mantêm vínculos de emprego não submetidos aos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, a autarquia também gere benefícios assistenciais concedidos pela LOAS. Tal estudo assumiu destacada importância desde que o STF, no julgamento do RE 631.240, decidiu que o ajuizamento de ações contra o Instituto visando à concessão/revisão de benefícios previdenciários e assistenciais deve ser precedida de análise, pela autarquia, de requerimento administrativo feito pelo segurado. Diante desse contexto, dificuldades de acesso aos postos de atendimento do INSS (as Agências da Previdência Social – APS) podem representar um óbice para que, no futuro, o segurado possa exercer o seu direito fundamental de acesso ao Judiciário.

Sabe-se que a decisão do STF foi tomada com base na análise de certos dados de amplitude nacional relativos ao funcionamento do INSS (tempo médio para conceder benefício entre outros). Entende-se, pois, ser necessário colher dados desse jaez relativos ao Estado do Tocantins, compará-los com dados nacionais quando possível, e então analisar se o segurado tocantinense tem dificuldades para acessar o INSS mais severas do que aquelas do quadro médio brasileiro. Mais do que isso, pretende-se também analisar situações como a existência de transporte público regular entre cidades que têm APS e as que não as têm, e a distância entre essas cidades; ou seja, situações que não são passíveis de uma comparação de amplitude nacional, mas que também serão úteis para delinear e analisar as condições materiais de acesso do tocantinense ao INSS.

Para tanto, proceder-se-á à coleta e análise de informações que se prestem à verificação pretendida. A coleta de informações será realizada com a utilização dos canais de acesso criados pela Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011), primordialmente por meio dos portais que o Governo Federal (<www.acessoainformacao.gov.br>) e o Governo do Tocantins (<www.cge.to.gov.br/acesso-a-informacao/>) criaram para a requisição de informações públicas não sigilosas. Também serão utilizadas informações disponibilizadas por órgãos públicos, tanto em seus *sites* institucionais, quanto em relatórios e boletins de divulgação

de dados e estatísticas, especialmente os Boletins Estatísticos da Previdência Social. Reunir-se-á informações provenientes do INSS, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO), da Seção Judiciária do Estado do Tocantins (SJTO), e da Agência Tocantinense de Regulação (ATR). Como resultado dessa pesquisa interinstitucional, espera-se elaborar um quadro da situação das condições materiais de acesso ao INSS no Estado do Tocantins.

Por meio de tais diligências, além de outros dados que se mostrem relevantes ao longo da pesquisa, pretende-se levantar as seguintes informações: a. quantas APS existem no Estado do Tocantins?; b. em quais cidades se localizam essas APS?; c. quantos servidores de nível superior e de nível médio existem em cada uma dessas APS?; d. quantos servidores Médicos Peritos Previdenciários existem em cada uma dessas APS?; e. existe Prevmóvel no Estado do Tocantins?; f. se existe Prevmóvel, como ele funciona e qual é a sua escala ou cronograma de atuação?; g. existe Prevcidade no Estado do Tocantins? h. se existe Prevcidade, em quais localidades ele está instalado?; i. qual o tempo médio de tramitação de um requerimento de benefício no Tocantins?; j. com base nos benefícios regularmente deferidos, qual o perfil socioeconômico do segurado tocantinense?

Como resultado dessa pesquisa interinstitucional, espera-se elaborar um quadro da situação das condições materiais de acesso ao INSS no Estado do Tocantins. Serão considerados fatores como distância até a APS mais próxima, existência de Prevmóvel e Prevcidade, e de transporte regular intermunicipal em cidade sem APS com rota direta para cidade com APS etc. Com a análise desses dados e fatores se almeja classificar as cidades tocantinenses em graus de facilidade quanto às condições materiais de acesso ao Instituto.

Durante o revolvimento dos dados, eles serão analisados criticamente à luz do referencial teórico, das conclusões registradas nos Capítulos anteriores, bem como de experiência profissional prática. Afinal, o pesquisador já atuou em ações previdenciárias como Advogado em Goiás; e como Procurador Federal já atuou em matéria previdenciária em Mato Grosso do Sul, e atualmente trabalha nessa mesma área no Amazonas, na Bahia, no Distrito Federal, no Pará, em Rondônia e no Tocantins no âmbito da Equipe de Trabalho Especializado em Turmas Recursais da Procuradoria Regional Federal da 1ª Região.

Encerrada essa fase de reunião e análise dos dados obtidos, será possível conhecer a realidade das condições efetivas de acesso ao INSS para a formulação de requerimentos de benefícios no Estado do Tocantins. O que permitirá que a análise da existência de interesse de agir em lides previdenciárias, em cada caso concreto, seja conduzida pelo Poder Judiciário de

forma segura e adequada à realidade regional ou local do jurisdicionado. Isso garantirá que a decisão do STF no RE 631.240 seja aplicada no Estado do Tocantins sem que se cause qualquer violação ao caráter universal dos direitos humanos de percepção de benefícios previdenciários e assistenciais e de acesso efetivo à tutela jurisdicional de direitos.

Serão empregadas as lições de análise de conteúdo de Bardin (2011) como forma de otimizar a análise dos dados a serem trabalhados na condução da pesquisa. A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de documentos oficiais e não oficiais (normas, ordens de serviço, entrevistas, matérias jornalísticas, peças publicitárias etc.) que, em razão de sua grande quantidade, ou de sua dispersão ao longo do tempo e/ou do espaço, apresentam dificuldades para uma compreensão coesa, objetiva e crítica do conteúdo de suas comunicações. Até mesmo objetos aparentemente pitorescos como caixas repletas de objetos, bolsas de senhoras, e até sacos de lixo já tiveram seus conteúdos, e as informações deles extraíveis, analisadas com base nesse tipo de técnica (BARDIN, 2011, p. 43-44). Na definição de Berelson, citada por Bardin, a análise de conteúdo é “[...] uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações” (BERELSON *apud* BARDIN, 2011, p. 42).

Sabe-se que a análise de conteúdo é mais afeta à análise do conteúdo de mensagens e comunicações (BARDIN, 2011, p. 33), ou seja, do conteúdo significativo extraído de suportes significantes como documentos, registros de entrevistas etc. Todavia, entende-se que a análise de conteúdo é um “instrumento polimorfo e polifuncional” (BARDIN, 2011, p. 15), composto por um conjunto de instrumentos com destacado empirismo³¹, plásticos, que se adequam a conteúdos extremamente variados, dentre os quais se enquadram os dados a serem perscrutados pela presente pesquisa.

A necessidade de conferir uma compreensão coesa, objetiva e crítica ao conteúdo de informações obtidas junto ao INSS, ao TJTO, à SJTO e à ATR reclama a aplicação da análise de conteúdo. Especialmente para que se afaste o risco de avaliar os dados com “os perigos da compreensão espontânea” (BARDIN, 2011, p. 34), que por vezes induzem o pesquisador a

³¹ A análise de conteúdo (seria melhor falar de análises de conteúdo) é um método muito empírico, dependente do tipo de “fala” a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo. Não existe coisa pronta em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes dificilmente transponíveis. A técnica de análise de conteúdo mais adequada ao domínio e ao objetivo pretendidos tem de ser reinventada a cada momento [...] (BARDIN, 2011, p. 36).

substituir o saber construído pela intuição, culminando com a vulneração do rigor científico na construção do conhecimento.

A análise de conteúdo na presente pesquisa se desenvolverá ao longo de três etapas cronológicas: a. a pré-análise; b. a exploração do material; c. o tratamento dos resultados obtidos (inferência e interpretação).

A pré-análise é etapa dedicada à organização, que objetiva sistematizar e tornar operacionais as pretensões iniciais. Segundo Bardin (2011, p. 125), geralmente são três as missões dessa etapa: a escolha dos documentos a serem analisados, a formulação das hipóteses e dos objetivos, e a elaboração de indicadores que possam fundamentar uma interpretação final. No presente caso, a pré-análise vem se desenvolvendo desde que o pré-projeto da presente pesquisa foi submetido à banca de seleção para o Programa de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT. Afinal, desde aquela etapa já se pretendia colher dados junto ao INSS, ao TJTO, à SJTO e à ATR com base na Lei de Acesso à Informação. Também já se propunha trabalhar com o objetivo de verificar as condições materiais de acesso ao INSS no Estado do Tocantins, bem como já se discutia a elaboração de indicadores que permitissem classificar os Municípios em graus de facilidade no acesso de seus municípios às APS. As dúvidas, os objetivos, e a proposta de criar um indicador para os Municípios do Tocantins, apesar das modificações desde então lançadas sobre o projeto, mantiveram-se e fundamentam o desenvolvimento da pesquisa.

Segundo Bardin (2011, p. 131) se as operações de pré-análise forem devidamente conduzidas e concluídas, a etapa de exploração do material será basicamente a aplicação, sobre os dados a serem analisados, da sistemática de análise criada durante a pré-análise. No presente caso, a sistemática de análise das informações que já se pretendia colher desde o pré-projeto foi sofisticada à medida que as informações foram sendo reunidas. Assim, a exploração do material que se foi colhendo mostrou a necessidade de se fazer análises e reflexões sobre a realidade socioeconômica do segurado tocantinense, entre outras verificações. Todas essas preocupações surgidas durante a análise dos dados se destinaram a tornar a avaliação o mais fiel possível ao contexto³² cultural, econômico e social do Estado do Tocantins.

³² “Além do mais, o risco de erro aumenta, porque se lida com elementos isolados ou com frequências fracas, daí a importância do contexto. [...] As hipóteses inicialmente formuladas podem ser influenciadas no decorrer do procedimento por aquilo que o analista compreende da significação da mensagem. Principalmente neste caso, torna-se necessário reler o material, alternar leituras e interpretações e desconfiar da evidência (existirá uma ‘evidência’ contrária?), funcionando por sucessivas aproximações” (BARDIN, 2011, p. 145).

Por fim, a etapa de tratamento dos resultados obtidos consiste em fazer com que esses elementos se tornem “significativos (‘falantes’) e válidos” (BARDIN, 2011, p. 131). A complexidade e a variedade dos dados tornaram necessário que a sua exploração se desse com o auxílio de tabelas, de gráficos, de estatísticas etc., ou seja, de instrumentos que permitissem a tabulação das respostas, como forma de facilitar a criação de indicadores e a própria compreensão das informações. Tais atividades de exploração do material são o objeto da presente Seção.

5.2 Condições materiais de acesso às APS no Tocantins

Apresentadas as considerações anteriores sobre a Previdência Social no Brasil e no Tocantins, sobre aspectos do processo administrativo previdenciário, e sobre a celeridade na análise de requerimentos de benefício, é possível abordar diretamente as condições materiais de acesso às APS no Estado do Tocantins. Para tanto, preliminarmente se faz necessário esclarecer o que se entende por condições materiais de acesso e qual a importância que se atribui a tais condições.

Como dito, existem diversos canais pelos quais segurados e beneficiários do RGPS podem agendar seus atendimentos junto ao INSS: presencialmente, por telefone, ou via *internet*. Mas o momento em que há efetiva protocolização do requerimento e dos documentos essenciais à prolação de decisão administrativa é aquele em que o interessado comparece a uma das unidades de atendimento da Previdência Social, que regra geral é uma APS sediada em algum município. Por mais que se facilite o acesso à primeira etapa do requerimento (o agendamento), ainda é necessário que o interessado (ou seu procurador) compareça a uma unidade do INSS. Esse comparecimento pode ser bastante tranquilo para quem reside em uma cidade com APS, mas também pode ser repleto de percalços para quem precisa viajar para ser atendido. Considerando que o público-alvo da Previdência Social são pessoas incapacitadas para o trabalho (seja por idade, seja por problemas de saúde) e pessoas com impedimentos socioeconômicos (idosos e deficientes), os percalços para que eles cheguem a uma APS podem representar efetiva dificuldade na efetivação do seu direito fundamental ao recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais.

Essa consideração demonstra a importância de se analisar o acesso à Previdência Social. Nesse diapasão, as condições materiais de acesso se apresentam como elementos indicadores

do grau de facilidade para que o segurado ou beneficiário chegue a uma unidade de atendimento do INSS, seja uma APS, seja um Prevmóvel, um PrevBarco, ou um PrevCidade.

Entende-se que certos indicadores podem ajudar a verificar se chegar ao INSS, para finalizar um requerimento de benefício, é mais fácil ou mais difícil para o tocantinense do que para os demais brasileiros. Ou se essa chegada é mais fácil para o tocantinense da capital do que para aquele que reside em regiões mais afastadas e pobres do estado, como o “bico do papagaio”³³. Com a convicção de que não se trata de um rol exaustivo, entende-se que os seguintes elementos constituem condições materiais de acesso à Previdência Social: a) distância entre a cidade de domicílio e a cidade mais próxima dotada de unidade de atendimento; b) existência, periodicidade e política tarifária de transporte público intermunicipal entre cidades sem unidade de atendimento e cidades por elas servidas; c) quadro de pessoal das unidades de atendimento da Previdência Social. Acredita-se que analisar tais variáveis permite que se trace um panorama, não exauriente, nem definitivo, mas minimamente esclarecedor sobre o acesso do tocantinense às unidades de atendimento do INSS. Conquanto o direito fundamental aos benefícios previdenciários esteja juridicamente resguardado a todos os brasileiros, acredita-se que essa avaliação é indispensável para que se verifique se tal direito não é amesquinçado pela dificuldade de o cidadão “pôr os pés” em um lugar onde possa ser atendido pelos agentes públicos do INSS.

5.3.1 A distribuição das APS no Tocantins

O INSS (BRASIL, 2016c, *on line*; BRASIL, 2017c, *on line*) informa que no Estado do Tocantins, além de uma APS de Atendimento de Demandas Judiciais³⁴ e de uma Central de Atendimento 135³⁵, existem doze APS, nenhum PrevCidade e nenhum Prevmóvel. Entre os centro e trinta e nove Municípios do estado do Tocantins, essas APS estão instaladas nas

³³ “Bico do papagaio” é uma expressão regional que designa o extremo norte do Estado do Tocantins.

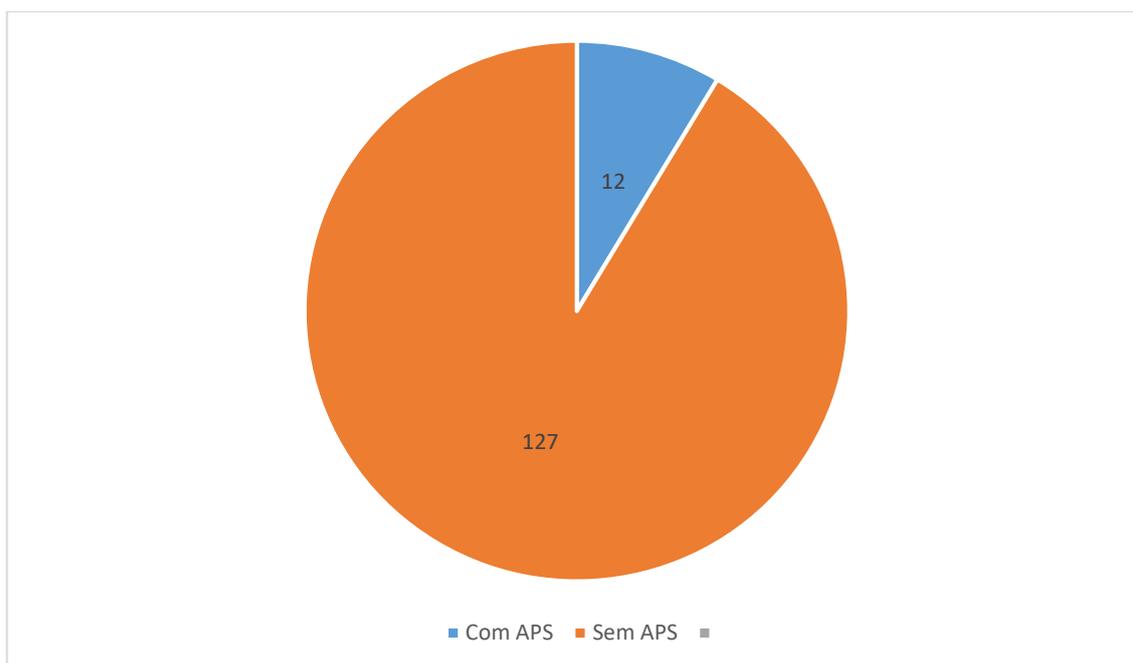
³⁴ As APS de Atendimento de Demandas Judiciais (APSADJ) são agências do INSS, em quantidade mínima de uma por cada estado, que existem unicamente para cumprirem atividades decorrentes de decisões judiciais. Nelas não existe atendimento ao público (BRASIL, 2016g, *on line*). Os servidores nelas lotados centralizam o recebimento e cumprimento de decisões proferidas em ações judiciais movidas contra o INSS, ou movidas pela própria autarquia em face de terceiros.

³⁵ A Central de Atendimento 135 é uma central que reúne atendentes treinados para receberem, de segunda-feira a sábado, das 07 às 22 horas (horário oficial de Brasília), ligações telefônicas dos segurados e beneficiários da Previdência Social (BRASIL, 2016g, *on line*). Por meio de ligações para o número 135, pode-se esclarecer dúvidas sobre direitos previdenciários, além de agendar atendimentos junto a unidades de atendimento da Previdência Social.

seguintes cidades: Araguaína, Araguatins, Arraias, Colinas do Tocantins, Dianópolis, Guaraí, Gurupi, Miracema do Tocantins, Palmas, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Tocantinópolis.

Uma simples análise quantitativa indica, portanto, que 8,63% dos municípios tocantinenses são servidos por Agências do INSS. O gráfico a seguir auxilia na compreensão da distribuição das Agências da Previdência entre as cidades do Tocantins.

Gráfico 5 – Quantidade de cidades com APS no Estado do Tocantins

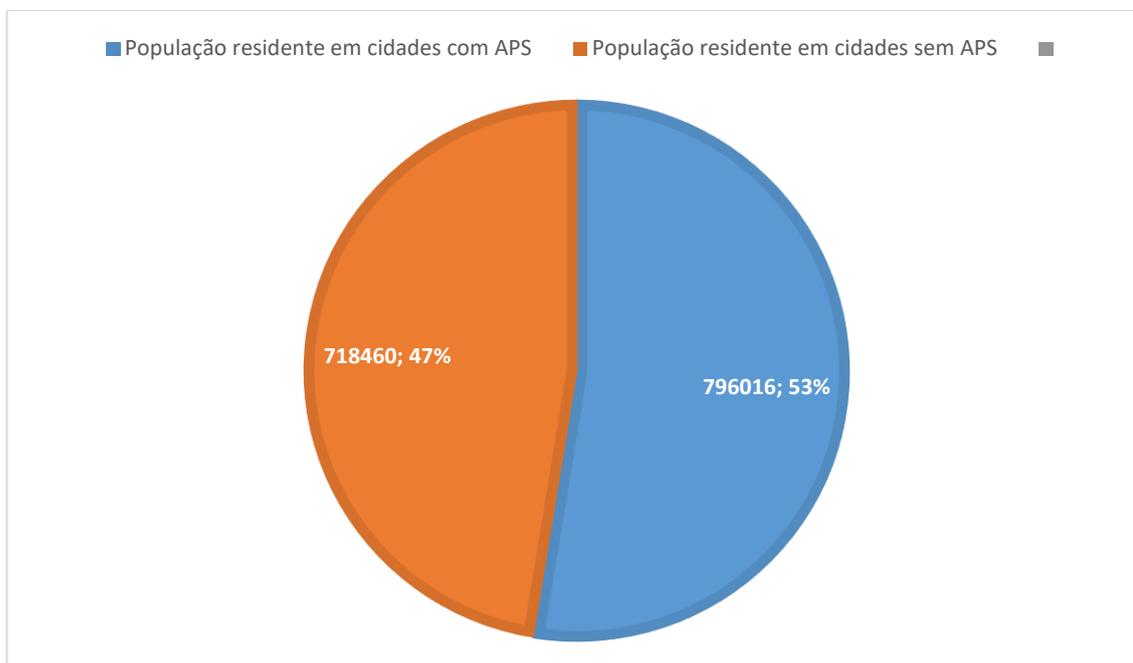


Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2016c, *on line*.

Considerações sobre a população residente nesses municípios permitem que se proceda a uma análise quali-quantitativa sobre a distribuição das APS a partir de dados sobre a população direta e indiretamente atendida pela Previdência Social no estado. Para tanto, com base em informações do IBGE (BRASIL, 2015b, *on line*), tem-se que no ano de 2015 o Tocantins tinha população estimada de 1.515.126 habitantes. Dessas pessoas, 796.016 moravam em cidades dotadas de uma APS, ao passo que 718.460 moravam em cidades que não abrigam uma Agência.

O gráfico a seguir auxilia na compreensão de que, conquanto muito poucas cidades sediarem uma APS no estado, essas urbes detêm as maiores populações do Tocantins. Logo, apesar de as repartições estarem presentes em 8,63% dos municípios, elas atendem diretamente 52,53% dos habitantes do estado, considerando-se diretamente atendido aquele que reside em uma cidade que é sede de Agência.

Gráfico 6 – Quantidade e percentual de pessoas residentes em cidades com e sem APS no Estado do Tocantins no ano de 2015



Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2015b, p. 12-14; BRASIL, 2016c, *on line*.

O gráfico acima demonstra que poucas Agências, situadas em cidades estratégicas, permitem que mais da metade dos habitantes do estado residam em localidades servidas por uma APS. Deve-se ainda considerar que, como essas repartições estão nas cidades mais populosas do estado, existem diversos pequenos municípios e distritos ao redor delas, o que seguramente amplia a quantidade de pessoas residentes nas proximidades de uma APS. Essa circunstância permite que se conclua que a rede de atendimento do INSS no Estado do Tocantins está adequadamente distribuída pelo estado.

Entende-se que a distribuição da rede de atendimento do INSS no Estado do Tocantins, apesar de passível de melhorias (especialmente no que atine ao Prevmóvel e ao Prevcidade), é satisfatória. Esse dado é um importante indicador de que grande parcela da população do estado tem acesso direto ao INSS. Afinal, além de mais da metade dos habitantes do estado residirem em cidade dotada de APS, cuida-se em sua maioria de pequenas ou médias cidades³⁶ que,

³⁶ Conforme dados do IBGE (BRASIL, 2015b, p. 12-14), a população estimada no ano de 2015 em cada uma das cidades tocantinenses que são sede de APS é a seguinte: a) Araguaína: 170.183; b) Araguatins: 34.392; c) Arraias: 10.778; d) Colinas do Tocantins: 33.981; e) Dianópolis: 21.167; f) Guaraí: 25.149; g) Gurupi: 83.707; h) Miracema do Tocantins: 19.634; i) Palmas: 272.726; j) Porto Nacional: 52.182; k) Paraíso do Tocantins: 49.076; l) Tocantinópolis: 23.141. Observa-se que, mesmo se tratando das cidades mais populosas do estado, a maior população é a de Palmas, capital do Tocantins, que sequer ultrapassa a marca de 300.000 habitantes. Logo, cuida-se de cidades com populações pequenas e que, portanto, não apresentam problemas severos de mobilidade urbana intramunicipal.

portanto, não apresentam grandes problemas de mobilidade urbana que dificultem o acesso dos seus habitantes às Agências.

5.3.2 Transporte

Nesse ponto da discussão, faz-se importante analisar como as pessoas que não moram em uma cidade servida por uma APS se deslocam para as cidades sede das Agências a fim de serem atendidas. A análise se deterá, portanto, sobre as condições de deslocamento entre essas duas classes de cidades, o que torna necessário que, preliminarmente, defina-se o(s) modal(ais) de transporte a ser(em) estudado(s). Os modais ferroviário e hidroviário podem ser desde logo descartados posto que se desconhece a existência de transporte regular de passageiros por meio de ferrovias ou de hidrovias no Estado do Tocantins. O modal aeroviário também será descartado, por conta da baixa capilaridade da infraestrutura aeroportuária no estado³⁷. Resta então o modal rodoviário.

Apesar de o transporte por rodovias abranger obviamente a utilização de veículos de passeio pessoais, de veículos de carga e de veículos de transporte coletivo, o foco do presente estudo é o acesso às unidades do INSS pelo segurados e beneficiários do RGPS e da Assistência Social. Veículos pessoais de passeio podem ser acessíveis para uma parcela dos utentes da Previdência Social, mas são inacessíveis à grande maioria dessas pessoas, cujo perfil de contribuição e de renda mensal de benefício é de um salário-mínimo por mês. Frente a tais considerações, dentro do modal rodoviário, a análise será restrita ao transporte coletivo de passageiros entre as cidades do estado do Tocantins.

Demandou-se informações à Agência Tocantinense de Regulação (ATR), autarquia de regime especial com atribuição de regular e fiscalizar o transporte intermunicipal de passageiros em todo estado, conforme a Lei estadual n. 1.758, de 02 de janeiro de 2007. Com base na Lei de Acesso à Informação, demandou-se a tal autarquia informações sobre as cidades

³⁷ Dados divulgados pela ANAC (BRASIL, 2016a, *on line*) informam que existem dez aeroportos públicos no Estado do Tocantins, localizados nas seguintes cidades: Araguacema, Araguaína, Araguatins, Brejinho de Nazaré, Dianópolis, Gurupi, Palmas, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional e Taguatinga. Desses, somente nove estão em operação, posto que o de Brejinho de Nazaré está interdito. Entre os nove aeroportos que podem funcionar, somente os de Araguaína e de Palmas apresentam voos regulares com frequência semanal. Ou seja, em todo o estado, somente duas cidades dispõem de aeroportos que recebem voos comerciais com regularidade. Uma infraestrutura aeroportuária tão reduzida dificulta a utilização desse modal de transporte, a despeito de considerações outras sobre restrições de acesso decorrentes de valores de bilhetes aéreos nos trechos que perpassam o estado.

tocantinenses atendidas por serviço regular de transporte intermunicipal de passageiros para cada uma das cidades que são sedes de APS. Também se indagou sobre a periodicidade (diária, a cada dois dias etc.) com a qual o veículo de transporte coletivo passa por cada uma das cidades abrangidas por cada rota. Em sua resposta a ATR (TOCANTINS, 2016) prestou informações que, para melhor compreensão, foram organizadas na Tabela constante no Apêndice A.

Registra-se que essa Tabela considerou, entre os dados repassados pela ATR, somente aqueles referentes a municípios. Informações referentes a meras localidades (“Sororoca”, “Ponta do Asfalto”, “Faz. Natal” entre outros) em que os ônibus param para embarque e desembarque de passageiros foram desconsideradas por conta da falta de informações quanto ao município em que se situa cada uma dessas localidades. Ausente esse dado, entende-se ser temerário utilizar, em uma análise sobre deslocamentos entre cidades determinadas, dados sobre certas localidades em que se desconhece o município a que pertencem.

Foram consideradas informações sobre rotas mantidas entre duas cidades que são sedes de APS. Se a intenção do levantamento é apurar as condições de deslocamento entre cidades que têm e cidades que não têm uma Agência, os dados sobre o transporte de passageiros entre duas cidades com unidades de atendimento da Previdência Social, a princípio, não se adequaria à amostra buscada. Não obstante, observou-se que algumas pequenas cidades só são servidas por rotas de transporte público que conectam duas cidades em que há Agências instaladas. Nessas circunstâncias, excluir do levantamento dados sobre rotas que ligam duas cidades com APS faria com que constassem como não servidas por rotas regulares de transporte para cidades com APS certas localidades que, na verdade, têm acesso a duas cidades com Agências.

Também é necessário expressar que as informações constantes na Tabela que integra o Apêndice A resultam de uma consolidação das informações prestadas pela ATR quanto às diversas linhas de ônibus que conectam por rodovias os municípios tocaninenses. Tome-se como exemplo a ligação entre Palmas e Araguaína: existem três linhas de ônibus, cada uma delas com funcionamento diário, transportando passageiros entre essas três cidades. Ao invés de se apresentar de maneira segregada as informações de cada uma dessas linhas, para amalgamar os dados, com vistas a facilitar a sua compreensão, foram eles consolidados de modo a se tratar de todas as cidades cobertas pelas linhas que ligam Palmas a Araguaína.

Feitas tais considerações, essenciais para o devido registro da apuração das informações, faz-se possível analisar o conteúdo da tabela. Os dados fornecidos pela ATR permitem verificar que, entre os cento e trinta e nove municípios tocaninenses, cento e vinte são servidos por

linhas de transporte público rodoviário que os ligam àqueles doze em que estão instaladas agências do INSS. Entre esses cento e vinte municípios, identifica-se que oitenta e nove são servidos por rotas diretas – ou seja, sem paradas em outras cidades para embarque e desembarque - para pelo menos uma cidade dotada de APS. Os outros trinta e três são atendidos por rotas indiretas, de modo que seus habitantes chegam em pelo menos uma cidade com APS após passar por escalas em outros municípios.

Ainda, segundo a ATR, existem oito municípios no Tocantins não atendidos por rotas de transporte público rodoviário intermunicipal para pelo menos uma cidade equipada com unidade de atendimento da Previdência Social. São eles: Centenário, Chapada de Areia, Ipueiras, Mateiros, Ponte Alta do Bom Jesus, Praia Norte, São Félix do Tocantins, e Tocantínia. Não obstante, entende-se que essa listagem deve conter unicamente sete municípios, com exclusão de Tocantínia.

Analisando-se peculiaridade local, entende-se que Tocantínia não deve constar em rol de cidades não servidas por rota de transporte para cidade com APS. Anteriormente se justificou que a análise dos meios de transporte entre as cidades do estado se daria somente a partir do modal rodoviário, com base em considerações sobre a infraestrutura de transportes do estado. Todavia, excepcionalmente no caso de Tocantínia, o modal aquaviário não pode ser olvidado. Cuida-se de cidade cuja sede do Município é separada da sede do Município de Miracema do Tocantins (que é sede de APS) unicamente pelo rio Tocantins. No local é prestado de maneira contínua serviço de transporte aquaviário de passageiros, veículos e cargas por meio de balsa. Como será detalhado com maior vagar adiante, as regras para a outorga de autorização para a prestação desse serviço exigem a concessão de gratuidade de transporte para deficientes e idosos. Diante dessas considerações, entende-se que Tocantínia tem integração direta, por meio de transporte perene e regulamentado, com Miracema do Tocantins, o que impede que ela conste em rol de cidades não atendidas por rotas de transporte para cidade servida por APS.

É digna de registro a possibilidade de esse percentual ser ainda menor. Como os dados analisados foram atinentes a rotas de transporte intermunicipal entre cidades localizadas no estado, não se procedeu a levantamento de eventuais rotas de transporte interestadual que, quando cruzam o Tocantins, eventualmente possam ligar uma dessas cidades àquelas com agências. O recorte utilizado na coleta dos dados também não considerou a eventual prestação de serviço de transporte de passageiros pelos próprios municípios, com a utilização de frota municipal para levar os seus habitantes para atendimentos em órgãos públicos situados em outras localidades. Essa última hipótese adquire relevância maior em municípios como

Mateiros, Ponte Alta do Bom Jesus e São Félix do Tocantins, que margeiam a fronteira entre Tocantins e Bahia. Como não existe territorialidade no atendimento do INSS, pessoas residentes no Tocantins podem ser plenamente atendidas em agências localizadas em qualquer outra unidade da federação. Assim, para municípios localizados na fronteira com outros estados, é possível que o deslocamento para agências localizadas no estado vizinho seja mais curto do que para uma agência tocaninense.

É esse o caso de Praia Norte, em que se verifica particularidade que impede que ela figure como cidade sem acesso a outra localidade servida por APS. Cuida-se de cidade que não conta com rotas de transporte rodoviário intermunicipal para cidades com APS dentro do Tocantins, mas que é servida por rota de transporte rodoviário interestadual que a conecta a uma APS no Maranhão. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) informa (BRASIL, 2017a, *on line*) que existe linha de ônibus que percorre os 65 quilômetros que separam Praia Norte de Imperatriz, com partidas e retornos diários, todos os dias da semana. Como Imperatriz é uma cidade maranhense que é sede de Agência e de Gerência-Executiva da Previdência Social, não há como considerar Praia Norte como uma localidade com restrições de transporte de seus habitantes que desejam atendimento no INSS.

Assim, o quantitativo de municípios com rotas diretas para cidades servidas por agências da Previdência Social deverá ser de oitenta e nove, com a inclusão de Tocantínia e de Praia Norte.

Consolidando-se tais números, tem-se que no Tocantins 8,63% das cidades são servidas por uma unidade de atendimento do INSS. Já 63,31% dos municípios, apesar de não terem uma agência, são servidos por rotas diretas de transporte público rodoviário para localidades com APS. Outros 23,74% dos municípios dispõem de rotas que os ligam às cidades com agências após escalas em outras localidades circunvizinhas. Por fim, identificou-se que 4,32% dos municípios não são servidos por rotas de transporte público para cidades tocaninenses com unidades de atendimento.

Prosseguindo-se na avaliação, observa-se que esses sete municípios não servidos por rotas de transporte público para uma agência do INSS contam com 14.799 habitantes³⁸. Como para o mesmo período a estimativa é de que em todo o Tocantins existam 1.515.126 habitantes

³⁸ Segundo dados do IBGE (2015, p. 11-14), estimou-se em 2015 que existiam 2.803 habitantes em Centenário, 1.397 em Chapada de Areia, 1.881 em Ipueiras, 2.524 em Mateiros, 4.649 em Ponte Alta do Bom Jesus, e 1.545 em São Félix do Tocantins. Portanto, segundo tal estimativa, seriam 14.799 pessoas habitando cidades sem rotas para qualquer uma das APS localizadas no Tocantins.

(BRASIL, 2015b, p. 01), a fração populacional não servida por transporte para uma das APS tocaninenses é de 0,98% do total de habitantes do estado.

5.3.3 Política tarifária

A análise levada a cabo no presente tópico é centrada em dados referentes à utilização de serviços públicos de transporte intermunicipal. Mas a prestação desse serviço para a população se dá, regra geral, por meio do pagamento de tarifas para o particular que presta o serviço sob autorização estatal. A análise de certos aspectos da política tarifária desses serviços públicos é importante, na medida em que o público-alvo da Previdência e da Assistência Social é de pessoas que a princípio apresentam alguma limitação laboral e/ou socioeconômica. Logo, para que a utilização do serviço público não represente um elemento limitador do deslocamento entre cidades sem e cidades com agências do Instituto, é importante analisar se as respectivas política tarifárias preveem a concessão de eventuais benefícios para o público-alvo do INSS.

A Lei tocaninense n. 2001, de 17 de dezembro de 2008, regulamentada pela Resolução ATR n. 20, de fevereiro de 2009, normatizam a concessão de gratuidade de transporte rodoviário e aquaviário intermunicipal de passageiros no Tocantins para pessoas com idade igual ou superior a 60 anos e com renda igual ou inferior a dois salários mínimos. Tais normas dispõem que qualquer pessoa natural ou jurídica que preste serviços de transporte rodoviário e aquaviário de passageiros deve assegurar à pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos os seguintes benefícios: a) reserva de duas vagas gratuitas, em veículos com mais de vinte assentos; b) reserva de uma vaga gratuita em veículos com até vinte assentos; c) desconta de, no mínimo, 50% do valor da passagem para os idosos que excedam o número de assentos gratuitos. O benefício inclui não só o valor da passagem, mas também o transporte de bagagem, taxas pela utilização de terminais rodoviários, seguros, pedágios e travessias. As exigências para a utilização do benefício são o porte do “Cartão do Idoso” e o comparecimento ao ponto de vendas de passagens pelo menos três horas antes do embarque. Cada idoso poderá utilizar o benefício até seis vezes em cada mês. A violação a tal direito rende ao prestador do serviço multa administrativa que varia entre cem e mil vezes o valor do bilhete cuja gratuidade seja negada ao idoso.

Já para os deficientes, não existe legislação no Tocantins que conceda benefícios tarifários no transporte intermunicipal, como se dá em âmbito federal no transporte

interestadual. A Lei federal n. 8.888, de 29 de junho de 1994, e o Decreto federal n. 3.691, de 19 de dezembro de 2000, concedem passe livre às pessoas deficientes, comprovadamente carentes, no sistema de transporte público coletivo interestadual. Conforme o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (BRASIL, 2017f, *on line*), que gere a concessão do passe livre que permite a fruição desse direito, têm acesso à gratuidade no transporte em ônibus, trens e barcos pessoas com deficiência física, mental, auditiva ou visual que tenham renda mensal per capita de até um salário mínimo. O bilhete deve ser emitido gratuitamente, quando requerido até três horas antes da partida, tanto para o titular do passe livre, quanto para um acompanhante nos casos de pessoas que apresentam ao Ministério atestado médico comprovando a imprescindibilidade de acompanhamento em deslocamentos.

Inicialmente as empresas eram obrigadas a reservarem até dois assentos em cada veículo para os deficientes beneficiados pela gratuidade, mas o Ministério dos Transportes informa (BRASIL, 2017f, *on line*) que, desde 2014, por força de decisão judicial, não existe mais essa limitação do número de assentos. Informa-se, inclusive, que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) fiscaliza a aplicação dessa inovação e pune as empresas de transportes que não respeitam o direito à gratuidade no transporte da pessoa deficiente e carente, ou que limitam a quantidade de assentos destinados gratuitamente para essas pessoas.

Observa-se, portanto, que enquanto o idoso encontra facilidade no transporte intermunicipal no Estado do Tocantins, em razão de benefício tarifário concedido por Lei, o deficiente não recebe tratamento similar. Como não existe benefício tarifário instituído em nível estadual, o deficiente só tem acesso ao benefício tarifário concedido pela legislação federal e, portanto, encontra maior facilidade para deslocamentos em linhas interestaduais do que em linhas intermunicipais.

Essa verificação assume relevância quando se considera que grande parte do público-alvo da Previdência Social é composta por pessoas que, seja pela idade, seja por deficiência, seja por quadro patológico, apresentam algum grau de redução de mobilidade associada à redução da capacidade ocupacional. Nesse contexto, entende-se que a população idosa dispõe de facilitação de acesso ao transporte público intermunicipal que também deveria ser estendida à população deficiente, como se dá em nível federal.

Apesar disso, entende-se que os deficientes que dependem da Assistência Social, especialmente da renda mensal do BPC-LOAS, podem ter essa limitação compensada por outro benefício que lhes é deferido por Lei. Como dito anteriormente, em Municípios sem APS ou

outro órgão com autorização para receber requerimento de BPC-LOAS, o Art. 20, §7º, da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, assegura o encaminhamento do requerente ao Município mais próximo dotado dessa estrutura (APS ou órgão autorizado). O regulamento dessa norma prevê que o INSS arcará com despesas de transporte e diária desse requerente e de seu acompanhante, caso exista tal necessidade. Essa previsão da legislação federal, pelo menos quanto às pessoas deficientes e carentes que demandem o BPC-LOAS, supre a falta de uma política tarifária diferenciada no transporte público intermunicipal no Estado do Tocantins.

5.3.4 Força de trabalho do INSS no Tocantins

Prosseguindo em uma análise quali-quantitativa do acesso do segurado tocantinense às agências do INSS, é importante ter em foco que, por vezes, não basta chegar a uma APS para que se tenha acesso efetivo ao serviço público. Se em um primeiro momento se analisa o trajeto da demanda por um benefício previdenciário ou assistencial “até a porta” da Previdência Social, é também importante analisar a continuidade desse trajeto “da porta para dentro”. Sob esse desiderato, propõe-se analisar indicadores sobre a força de trabalho das agências do INSS no Tocantins como forma de apurar, sob a perspectiva do capital humano empregado pela autarquia na prestação do serviço público, a capacidade de efetivo atendimento às demandas dos segurados e beneficiários.

A relevância de se analisar a relação entre a força de trabalho do Instituto e a sua eficiência na prestação dos serviços públicos sob seu mister já foi percebida pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O Plenário do Tribunal, por meio do Acórdão n. 1795/2014 (BRASIL, 2014d, *on line*), julgou um Relatório de Auditoria Operacional destinado a verificar a política do INSS para a alocação de servidores nos seus postos de atendimento e encaminhou à autarquia e a alguns Ministérios recomendações destinadas ao saneamento de inconsistências encontradas.

Segundo o Relatório de Auditoria, apesar dos avanços tecnológicos recentes, “o público alvo e as rotinas de trabalho do INSS ainda exigem que grande parte dos serviços oferecidos pela autarquia se dê na forma de atendimento presencial ou pela análise individual de um servidor” (BRASIL, 2014d, *on line*). Ainda conforme o Relatório de Auditoria (BRASIL, 2014d, *on line*), em junho 2013 o INSS tinha um corpo funcional composto por 39.392 servidores efetivos, que entre maio de 2012 e junho de 2013 atuou na concessão de mais de

cinco milhões de benefícios previdenciários e assistenciais. Observa-se, portanto, a existência de um contingente limitado de servidores, que atua de maneira individualizada sobre cada requerimento de benefício, e que é responsável por analisar vários milhões de demandas específicas a cada ano. Dentro dessa perspectiva, o contingente de servidores que a entidade disponibiliza para o atendimento ao público assume a condição de um elemento essencial para que se crie um ambiente de produtividade e efetividade no atendimento às demandas dos utentes do serviço público prestado.

Com base na Lei de Acesso à Informação, o Instituto forneceu dados públicos concernentes às lotações ideal e efetiva de servidores em cada uma das Agências tocantinenses. Também prestou informações sobre os cargos dos servidores lotados em cada unidade de atendimento, bem como sobre a quantidade de estagiários que atuam em cada APS. Os dados foram consolidados e organizados na tabela a seguir.

Tabela 5 – Quadro de pessoal das APS no Estado do Tocantins em setembro de 2016

APS	Lotação ideal de servidores	Lotação de servidores em set. 2016	Servidores de Nível Superior		Servidores de Nível Médio		Estagiários	
			Quantidade	% da força de trabalho	Quantidade	% da força de trabalho	Quantidade	% da força de trabalho
Araguaína	22	18	3 Analistas do Seguro Social	12,5%	1 Datilógrafo	4,17%	6 Estagiários	25%
			1 Assistente Social	4,17%	13 Técnicos do Seguro Social	54,17%		
Araguatins	10	9	1 Analista do Seguro Social	8,33%	7 Técnicos do Seguro Social	58,33%	3 Estagiários	25%
			1 Perito Médico	8,33%				
Arraias	6	5	1 Analista do Seguro Social	20%	4 Técnicos do Seguro Social	80%	--	--
Colinas do Tocantins	8	7	1 Perito Médico	11,11%	6 Técnicos do Seguro Social	66,67%	2 Estagiários	22,22%
Dianópolis	5	8	1 Perito Médico	10%	7 Técnicos do Seguro Social	70%	2 Estagiários	20%
Guaraí	6	3	---	---	3 Técnicos do Seguro Social	75%	1 Estagiário	25%
Gurupi	10	11	1 Analista do Seguro Social	6,67%	1 Datilógrafo	6,67%	4 Estagiários	26,67%

APS	Lotação ideal de servidores	Lotação de servidores em set. 2016	Servidores de Nível Superior		Servidores de Nível Médio		Estagiários	
			Quantidade	% da força de trabalho	Quantidade	% da força de trabalho	Quantidade	% da força de trabalho
			1 Perito Médico	6,67%	8 Técnicos do Seguro Social	53,33%		
Miracema do TO	7	4	---		1 Datilógrafo	16,67%	2 Estagiários	33,33%
					3 Técnicos do Seguro Social	50%		
Palmas	25	25	4 Analistas do Seguro Social	12,12%	1 Agente de Serviços Diversos	3,03%	8 Estagiários	24,24%
			5 Peritos Médicos	15,15%	1 Auxiliar de Enfermagem	3,03%		
					14 Técnicos do Seguro Social	42,42%		
Paraíso do Tocantins	8	5	1 Administrador	14,29%	1 Agente de Vigilância	14,29%	2 Estagiários	28,57%
					1 Datilógrafo	14,29%		
					2 Técnicos do Seguro Social	28,57%		
Porto Nacional	8	3	---		1 Agente de Serviços Diversos	20%	2 Estagiários	40%
					2 Técnicos do Seguro Social	40%		
Tocantinópolis	8	11	2 Analistas do Seguro Social	16,67%	1 Auxiliar de Serviços Diversos	8,33%	1 Estagiário	8,33%
			2 Peritos Médicos	16,67%	6 Técnicos do Seguro Social	50%		

Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2016c, *on line*.

O que se extrai da Tabela, de início, é que em sete das doze Agências do estado há déficit de servidores efetivos. Em Araguaína, Araguatins, Arraias, Colinas do Tocantins, Guaraí, Miracema do Tocantins, Paraíso do Tocantins e em Porto Nacional a quantidade de servidores efetivos na equipe de trabalho é inferior ao parâmetro que o próprio INSS entende como ideal para a prestação dos serviços. Em Palmas o quantitativo de servidores efetivos equivale ao ideal. E em Dianópolis, Gurupi e Tocantinópolis há mais servidores do que o necessário para uma prestação regular do serviço público. Esse dado, à primeira vista, indica a necessidade de uma gestão mais acurada da distribuição espacial da força de trabalho,

realocando servidores das unidades com lotação efetiva superior à ideal para as Agências em que há menos servidores do que o necessário.

Entre os servidores efetivos, a distinção numérica entre os de nível superior (Analista do Seguro Social, Assistente Social, Perito Médico e Administrador) e os de nível médio (Técnico do Seguro Social, Datilógrafo, Agente de Serviços Diversos, Auxiliar de Enfermagem e Agente de Vigilância) é bastante variável. Há unidades em que todos os servidores efetivos ocupam cargos de nível médio, como Guaraí, Miracema do Tocantins e Porto Nacional. Existem ainda outras unidades em que há uma quantidade destacada de servidores de nível superior, a exemplo de Palmas, em que 27,27% dos servidores são de nível superior, e Tocantinópolis, em que essa proporção é de 33,34%.

Não obstante, para o funcionamento da Previdência Social a distinção entre servidores de nível superior e de nível médio assume pouca relevância. Afinal, como se extrai do Anexo V da Lei n. 10.855, de 1º de abril de 2004, e do Decreto n. 8.653, de 28 de janeiro de 2016, todos esses cargos têm a atribuição de prestarem atendimento geral ao público externo e de executarem atividades inerentes às competências do INSS. Portanto, regra geral, os servidores de nível superior e os de nível médio são igualmente aptos a atenderem o público da autarquia e a processarem requerimentos de benefícios. A mesma informação consta no já referido Relatório de Auditoria do TCU, que registra que qualquer servidor da Carreira do Seguro Social que esteja lotado em uma APS poderá atuar na concessão de benefícios. Ainda conforme tal Relatório, atualmente, a principal diferença entre os cargos de Analista (nível superior) e Técnico (nível médio) “é que o primeiro tem sido contratado preferencialmente para atuar na atividade meio, no âmbito das gerências executivas e superintendências regionais” (BRASIL, 2014c, *on line*). Logo, os Técnicos têm sido lotados preferencialmente nas APS, onde se exerce a atividade-fim do INSS. Todavia, ressalvas devem ser feitas quanto às atribuições privativas dos Médicos Peritos e dos Assistentes Sociais.

Quanto aos Médicos Peritos, cuida-se dos profissionais da Carreira do Seguro Social que exercem privativamente a atribuição de realizarem perícias médicas nos requerentes de benefícios, seja para a verificação de incapacidade laboral para os benefícios previdenciários, seja de deficiência para os benefícios assistenciais. Regra geral são os únicos agentes públicos, conforme o Art. 30, §3º, da Lei n. 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, com autorização legal para exercerem atividades médicos-periciais inerentes ao RGPS. Na lição de Bester e Nóbrega (2016, p. 63), incumbe a esses profissionais analisar exames e laudos médicos apresentados pelos periciandos, realizar exames que sejam possíveis e necessários em cada caso concreto,

bem como cotejar os elementos técnicos identificados com as queixas, os relatos e o histórico pessoal e/ou profissional do periciando. Tudo a fim de identificar se o periciando apresenta eventual incapacidade para o trabalho ou deficiência, e apresentar essa conclusão técnica ao INSS, que dela se valerá na análise da concessão ou do indeferimento de requerimentos de benefícios por incapacidade ou decorrentes de deficiência. Portanto, a presença dessa classe de agente públicos nas Agências da Previdência é essencial para que os requerimentos de auxílio-doença, de aposentadoria por invalidez e de BPC/LOAS ao Deficiente sejam analisados de maneira célere.

No Tocantins, entre as doze APS, em 2016 (BRASIL, 2016c, *on line*) somente existiam Médicos Peritos lotados em seis delas, e em 2017 (BRASIL, 2017c, *on line*) esse número caiu para cinco. Nas outras Agências, a realização de perícias médicas depende do deslocamento de Peritos lotados em outras unidades de atendimento, ou de deslocamento do próprio segurado ou beneficiário para atendimento pericial em outra APS. Tais dados retratam a insuficiência de Médicos Peritos Previdenciários lotados em unidades tocantinenses, o que gera gastos para o próprio INSS com o deslocamento de Peritos, ou gastos para o interessado no benefício que se desloca para ser periciado em outra APS. Ademais, a situação também gera perda de celeridade na análise dos requerimentos, posto que, pela falta de Peritos e pela imperatividade de continuar prestando o serviço público, os Peritos lotados em uma certa APS inevitavelmente são demandados a se responsabilizarem pelas pautas de perícias de Agências de outras cidades.

Esse quadro de falta de Peritos Médicos Previdenciários, associado a perda de celeridade e a aumento de gastos com deslocamentos (para o INSS ou para o requerente), foi objeto de recente inovação legislativa destinada a aumentar o quadro de profissionais médicos aptos a realizarem perícias previdenciárias para o RGPS. A Lei do Plano de Benefícios do RGPS foi alterada pela Lei n. 13.135, de 17 de junho de 2015, e passou a permitir que órgãos e entidades públicos integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS) realizem perícias médicas previdenciárias. Essa autorização legislativa para a flexibilização da privatividade das atribuições dos Peritos Médicos Previdenciários se aplica em casos de impossibilidade de realização de perícias médicas pelo INSS, assim como em casos de efetiva incapacidade física ou técnica de implementação das atividades e de atendimento adequado ao público-alvo da autarquia. Nesses casos, sem ônus para o requerente, o INSS poderá celebrar convênios ou ajustes congêneres para que, sob sua coordenação e supervisão, órgãos e entidades públicas do SUS realizem perícias médicas. Cuida-se de inovação que permite expandir de maneira destacada a oferta de perícias médicas aos requerentes de benefícios, na medida em que, onde

não houver um Perito Médico Previdenciário, mas houver uma unidade estadual ou municipal do SUS conveniada ao INSS, será possível a realização da perícia médica. Além da comodidade ao requerente, que poderá ser atendido em uma rede de unidades de atendimento seguramente mais capilarizada do que a ofertada diretamente pela autarquia previdenciária, tem-se que a medida preserva a segurança jurídica na realização da perícia. Afinal, ela dispõe que a perícia seja realizada por médico do SUS, que possivelmente não terá o grau de especialização em matéria previdenciária e ocupacional que tem o Perito Médico Previdenciário, mas que é agente público capacitado e dotado de fé pública da mesma forma que o perito do INSS. Em outubro de 2017 (BRASIL, 2017c, *on line*) o INSS informou que até então nenhum convênio ou ajuste semelhante foi celebrado para que médicos do SUS pudessem realizar perícias previdenciárias no Estado do Tocantins.

Já acerca dos Assistentes Sociais, cuida-se de profissionais cuja atuação é imprescindível para a análise de requerimentos de BPC-LOAS. Afinal, nos termos do Art. 20, §6º, da LOAS a concessão do benefício de prestação continuada depende necessariamente da realização de avaliação social por assistente social do INSS. Cuida-se de estudo destinado a avaliar fatores ambientais, sociais e pessoais que permitam verificar se o requerente do benefício de fato é pessoa com vulnerabilidade socioeconômica. À luz do que dispõe o Art. 2º do Decreto n. 8.653, de 28 de janeiro de 2016, a realização dessa avaliação poderá ser realizada pelo ocupante do cargo efetivo de Assistente Social, ou pelo ocupante do cargo efetivo de Analista do Seguro Social que tenha habilitação para atuar como Assistente Social.

No Tocantins só existia Assistente Social lotado na APS de Araguaína em 2016 (BRASIL, 2016c, *on line*), sendo que em 2017 não consta informação sobre a ocupação desse cargo específico no estado (BRASIL, 2017c, *on line*). Em 2017, em oito APS (Araguaína, Porto Nacional, Araguatins, Arraias, Colinas do Tocantins, Gurupi, Palmas e Tocantinópolis) existem Analistas do Seguro Social, apesar de não constar informação sobre eventual habilitação deles para atuarem como Assistentes Sociais. Todavia, em quatro Agências (Dianópolis, Guaraí, Miracema do Tocantins, Paraíso do Tocantins) não há lotação de Assistente Social nem de Analista do Seguro Social. Portanto, nessas quatro unidades de atendimento a realização de avaliação social preliminar à análise de qualquer requerimento de BPC-LOAS depende do deslocamento de servidor lotado em outra Agência, ou do deslocamento do requerente para APS com servidor qualificado para tal atuação. A tal quadro fático se aplicam os comentários feitos anteriormente quando discutida a deficiência do quadro de Médicos Peritos

Previdenciários: há prejuízo à celeridade na análise de requerimentos, e há imposição de gastos com deslocamento, seja à autarquia, seja ao requerente.

Ainda se tem por necessário tecer comentários sobre os quadros de estagiários das Agências do INSS no Tocantins. O estágio é uma relação tripartite mantida entre o aluno (de ensino médio ou superior), a instituição de ensino em que ele é discente, e a pessoa, a empresa ou o ente público em que o aluno atuará. O trabalho do estagiário deve ser desempenhado sempre sob supervisão, com a finalidade de contribuir tanto para a geração de resultados para a pessoa, empresa ou órgão público que lhe abre as portas, quanto para (e especialmente para) a complementação da formação pessoal e profissional do próprio estagiário. Nesse contexto, espera-se que ao estagiário seja atribuído o desempenho de atividades típicas da organização em que ele está atuando, de forma que ele possa realizar tarefas geralmente desempenhadas pela força de trabalho da organização, sob a supervisão de pessoa habilitada.

Na Administração Pública, a distribuição de tarefas para estagiários, especialmente por conta da natureza essencialmente precária do vínculo entre eles e a entidade pública, sofre certos temperamentos. Atividades que demandam a análise e manipulação de dados sensíveis e/ou sigilosos, assim como aquelas legalmente definidas como privativas ou exclusivas de certos agentes públicos, não podem ser delegadas a estagiários, sob pena de violação legal. Nessa seara, certamente estagiários em Agências do INSS não atuam no atendimento ao público e na análise e concessão de benefícios, por serem atividades atribuídas por Lei exclusivamente aos agentes públicos da Carreira do Seguro Social. Presume-se então que lhes resta o exercício de atividades eminentemente burocráticas, a exemplo da autuação de processos, da elaboração de minutas de ofícios e decisões administrativas e da extração de cópias de documentos. Tais atividades, mesmo que inseridas no rol de atribuições-meio do INSS, são indispensáveis para o bom e regular funcionamento de uma autarquia que desempenha a atribuição-fim de instaurar, instruir e julgar processos administrativos de concessão de benefícios.

Dentro dessa perspectiva, faz-se interessante verificar que um percentual destacado da força de trabalho das APS tocantinenses é composto por estagiários. Variando entre um mínimo de 8,33% em Tocantinópolis e um máximo de 40% em Porto Nacional, conforme a tabela retro, no Tocantins é de 25,30% o percentual médio de estagiários na composição da força de trabalho total das Agências da Previdência Social. Ou seja, regra geral, um quarto de toda a força de trabalho nas Agências é composta por estagiários.

Tal dado representa uma salutar integração entre a maior autarquia federal brasileira, instituições de ensino, e estudantes que dispõem da oportunidade de trabalharem com a prestação de um serviço público de destacado relevo social.

Para atividades-meio da autarquia, a utilização de estagiários não representa um problema. Na verdade, constitui uma decisão salutar na medida em que se utiliza uma mão-de-obra em formação (e, assim, menos onerosa) para o desempenho de atividades menos complexas, e com isso abre a oportunidade para que estudantes tenham uma formação educacional mais complexa. Associando-se os dados sobre a celeridade abaixo da média nacional na análise de requerimentos administrativos no Tocantins, com os dados de lotação de servidores abaixo do ideal em muitas APS, percebe-se que esse contingente de estagiários pode ser interpretado como uma medida de gestão adotada para desafogar a atuação dos servidores nas atividades-fim da autarquia. Nesse contexto, ao estagiário se incumbem atividades eminentemente instrumentais das Agências, o que permite que os servidores dediquem mais tempo às atividades essenciais à concessão de benefícios. Logo, cuida-se de política que tem aptidão para impactar positivamente nos indicadores de celeridade na finalização das análises de requerimentos.

O Relatório de Auditoria do TCU (BRASIL, 2014c, *on line*) ainda permite tratar, brevemente, de dois fatores associados ao quadro de pessoal do INSS com propensão para interferirem na produtividade dos servidores na prestação do serviço público. O primeiro diz respeito à elevada concentração de servidores atuando em atividades-meio, e o segundo diz respeito à elevada quantidade de servidores aptos a se aposentarem.

Na estrutura regimental do INSS existem, entre outros, três tipos de repartições. A primeira e mais numerosa é a APS, que se subordina a uma gerência executiva (existe pelo menos uma em cada estado), que por seu turno se subordina a uma superintendência regional (existem cinco no país). A APS é o ambiente em que se exerce a atividade-fim do Instituto, ou seja, onde se presta atendimento ao público, onde são recebidos e analisados requerimentos de benefícios e revisões, dentre outras atividades. Já as gerências executivas e as superintendências regionais são ambientes para o desempenho de atividades-meio da autarquia, inerentes ao bom funcionamento de uma instituição de grande porte, tais como a gestão de patrimônio e de recursos humanos, as atividades financeiras e de logística entre outras. Em suma, regra geral o servidor lotado em uma APS atua na atividade-fim, enquanto o servidor lotado na gerência executiva ou na superintendência regional atua na área-meio. O TCU constatou (BRASIL, 2014c, *on line*) que, em junho de 2013, 24% de todo o efetivo do INSS estava lotado em

gerências executivas ou em superintendências regionais. Segundo a análise da Auditoria, esse número seria levemente elevado, adotando-se como parâmetro ideal o percentual de 20%. Apesar disso, o próprio Tribunal registrou a observação de que o cenário é positivo, com a verificação de que o INSS estava adotando medidas efetivas para a reversão da distorção, tais como restrições ao aumento de lotações em gerências executivas. A relevância do dado decorre da óbvia conclusão de que excesso de servidores atuando em atividades-meio retira contingente que poderia estar alocado na área-fim, o que pode diminuir a produtividade no atendimento ao público-alvo da autarquia.

O segundo fator diz respeito ao elevado percentual de servidores do INSS aptos a se aposentarem. Segundo o Relatório de Auditoria (BRASIL, 2014c, *on line*), em junho de 2013, 26% de todo o efetivo do Instituto reunia condições de se aposentar imediatamente, estando em gozo de abono de permanência. Ademais, dentro do conjunto de servidores aptos à aposentadoria, 58% estão lotados em APS, ou seja, atuam diretamente na concessão de benefícios. A Corte de Contas entende que o percentual identificado é cinco vezes superior a um índice aceitável de reposição de servidores públicos em razão da aposentadoria. Tal situação seria ainda mais grave em locais específicos, como no caso de 94 APS identificadas pelo Tribunal com mais de 50% do seu contingente recebendo o abono de permanência, e no caso do estado de Rondônia, com 42% do seu efetivo em condições de aposentadoria imediata. Com base em dados fornecidos pelo próprio INSS, a Auditoria estimou que em 2017 o percentual de servidores recebendo abono de permanência seria de 47% de todo o contingente.

Recomendou-se então ao INSS e ao Ministério do Planejamento que empreendesse estudos para a realização de concursos públicos para evitar que os cargos ocupados por esses servidores fiquem vagos após as suas aposentadorias. Afinal, o alto índice de servidores recebendo o abono de permanência, sendo a maioria deles lotados em APS, “submete o INSS a um risco de colapso no atendimento a seus beneficiários e segurados, no caso de um grande número desses servidores optarem pela aposentadoria em um curto espaço de tempo” (BRASIL, 2014c, *on line*).

Além do risco à própria continuidade da prestação do serviço público, desse dado se extrai que o quadro de servidores do INSS é, em grande parte, “antigo”. Ou seja, é composto por agentes que começaram a trabalhar há várias décadas, o que pode ser entendido como um elemento que dificulta esforços institucionais para uma constante atualização desses servidores frente às inovações legislativas e jurisprudências inerentes à atividade de concessão de benefícios. O resultado é o prejuízo à própria produtividade do Instituto, como identificado pelo

TCU, que com base em análises estatísticas verificou que “quanto maior é o percentual de servidores em abono de permanência em uma APS, menor tende a ser a eficiência da unidade” (BRASIL, 2014c, *on line*).

As várias informações coligidas sobre o capital humano do INSS, bem como as reflexões lançadas na apreciação desses dados, permitem que se verifique que o quadro funcional que a autarquia dedica à prestação do serviço público é um fator importante para a eficiência no exercício dos seus misteres. Em termos diretos, quando se analisa as condições materiais de acesso à Previdência Social no Tocantins, é importante verificar que devem ser considerados fatores “da porta para fora” das agências da Previdência, bem como elementos “da porta para dentro”. A força de trabalho dedicada ao atendimento da população e à análise de requerimentos de benefícios é um desses fatores “da porta para dentro” das APS que impactam no acesso à Previdência; afinal, não basta chegar à Agência se ela não tiver condições estruturais de atender o segurado ou o beneficiário com celeridade e eficiência mínimas.

Como dito anteriormente, em sete das doze Agências tocantinenses há déficit de servidores efetivos, o que permite que se indique a carência de servidores como um dos elementos que fazem decrescer, em relação ao parâmetro nacional, a celeridade média na concessão de benefícios no Tocantins. Tem-se como importante registrar que tal circunstância decorre de uma limitação, imposta e equivocada, à renovação do quadro de servidores da autarquia. Equivocada porque, como visto, prejudica a atuação finalística da entidade, ou seja, compromete aquilo que justifica a própria existência do Instituto. Imposta, porque decorre de limitações à realização de concursos públicos emanadas do Ministério do Planejamento, e não de qualquer “má vontade” ou “plano de contingência” do INSS.

Seria mesmo ilógico acreditar que servidores do INSS, voluntariamente, atuariam para reduzir os índices de celeridade na atuação da instituição. Afinal, conforme registrado pelo TCU (BRASIL, 2014c, *on line*), 70% da remuneração média de um servidor do INSS é composta pela Gratificação da Atividade do Seguro Social (GDASS), e 80% dessa Gratificação é calculada em função do desempenho institucional do INSS a partir de índices de celeridade na análise de requerimentos administrativos. Ou seja, 56% da remuneração média de um servidor do INSS depende da celeridade com que a instituição analisa os requerimentos dos segurados. Tem-se assim segurança para afirmar que qualquer queda na celeridade do INSS prejudica não só o público-alvo da instituição, mas o próprio corpo de servidores que atua na prestação do serviço público.

5.4 Breve análise das condições de acesso ao Poder Judiciário pelos segurados da Previdência Social no Tocantins

Esclarece-se que o foco do presente trabalho são as condições materiais de acesso ao INSS, especialmente no estado do Tocantins, e não condições de acesso ao Poder Judiciário.

Não obstante, como visto, a decisão do STF no RE 631.240 tornou o prévio requerimento administrativo uma condição da ação nas lides previdenciárias, o que permite que se investigue se dificuldades de acesso ao INSS poderiam representar futuros óbices de acesso à jurisdição, que é direito fundamental na ordem jurídica brasileira. Eventuais questionamentos quanto aos reflexos, no acesso à jurisdição, de dificuldades de acesso ao INSS demandarão análise no caso concreto, pelo Juiz ou Juíza que receba para julgamento uma certa ação previdenciária. Nessa perspectiva, tecer uma breve análise sobre as condições de acesso ao Poder Judiciário no Tocantins é importante para que se construa no presente estudo um quadro sintético da estrutura que esse Poder oferece ao cidadão tocaninense para o ajuizamento de uma demanda previdenciária.

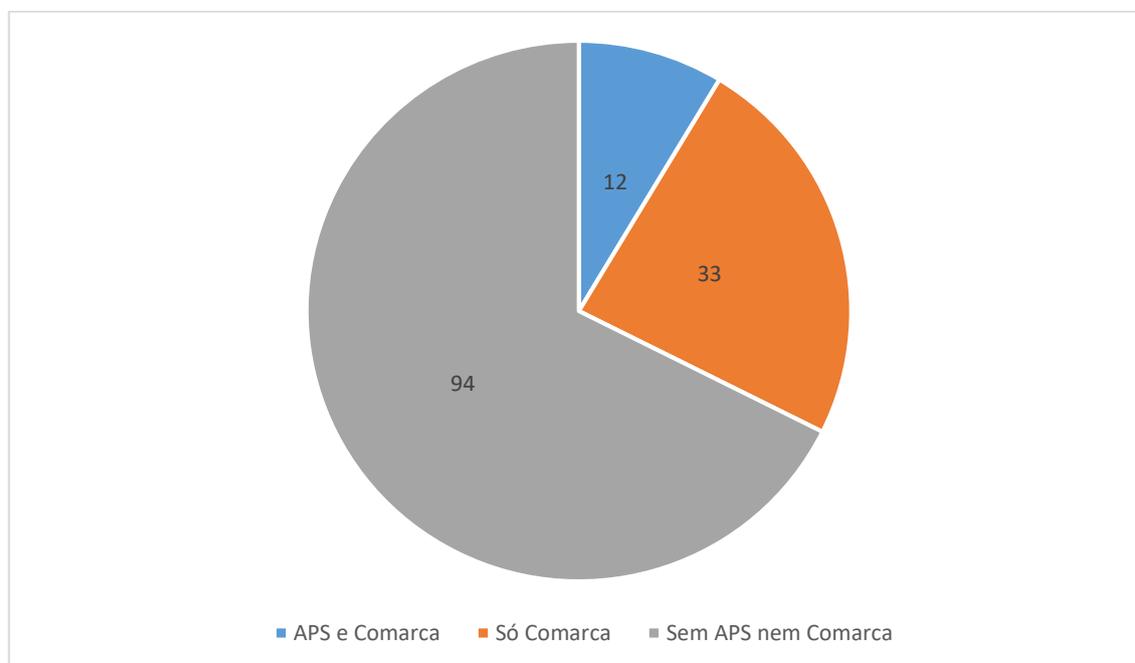
Nesse contexto, é interessante analisar de maneira conjugada a distribuição pelo território tocaninense das estruturas do INSS, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, e da Justiça Federal no Tocantins. Como já dito, existem doze APS espalhadas pelo estado. A Justiça Federal está instalada em três cidades, com uma Seção Judiciária em Palmas, e Subseções Judiciárias em Araguaína e Gurupi. Já o Tribunal de Justiça dispõe de 45 Comarcas.

Todas as cidades em que estão instaladas Varas Federais também são sedes de agências do INSS e de Comarcas. Além disso, todas as doze cidades que dispõem de APS são sedes de Comarcas. Mais do que isso, em todas essas doze cidades as Comarcas são de Terceira Entrância (TOCANTINS, 2017, p. 01). Esses dados permitem inferir que essas doze localidades têm à sua disposição, além das próprias unidades de atendimento da Previdência Social, uma estrutura mais ampla e melhor estruturada do Poder Judiciário.

Existem no estado 34 municipalidades que são sedes de Comarcas, todas de Primeira ou Segunda Entrâncias (TOCANTINS, 2017, p. 01/02), apesar de não disporem de nenhuma estrutura física do INSS. Já outras 94 cidades não são sedes de Comarcas, nem de Varas Federais, nem de unidades do INSS. O gráfico a seguir permite que se verifique com maior

facilidade a distribuição conjugada das estruturas do Instituto e do Poder Judiciário pelas cidades tocantinenses.

Gráfico 7 – Quantidade de cidades com APS e Comarca, só com Comarca, e sem APS nem Comarca no Estado do Tocantins em 2017



Fonte: Elaborado pelo autor; TOCANTINS, 2017, p. 01/02; BRASIL, 2016c, *on line*.

As informações retro permitem que se verifique que o Poder Judiciário, especialmente o Tribunal de Justiça tocantinense, dispõe de uma estrutura física bastante capilarizada. Afinal, existem Comarcas em 45 dos 139 municípios, o que corresponde a 32,37% das cidades tocantinenses.

Já a Justiça Federal dispõe de uma estrutura notoriamente mais enxuta, localizada somente nas três maiores cidades do Tocantins. Todavia, tal circunstância não representa por si só um prejuízo ao cidadão no que atine ao acesso à jurisdição para requerimentos de benefícios previdenciários ou assistenciais. Afinal, o Art. 109, §3º, da Constituição Federal de 1988 permite que tais ações sejam ajuizadas em Varas Federais nas cidades que delas dispõem, e em Varas estaduais nas demais cidades. Portanto, para o cidadão, a pequena estrutura do Poder Judiciário da União é compensada pela capilaridade do Poder Judiciário tocantinense nas cidades do interior do estado.

Retomando-se os dados anteriormente expostos sobre o acesso às APS, tem-se que: a) 8,63% das cidades são servidas por unidades de atendimento do INSS; b) 63,31% dos municípios, apesar de não terem uma agência, são servidos por rotas diretas de transporte

público rodoviário para pelo menos uma cidade com agência; c) 23,74% dos municípios não têm uma APS, mas dispõem de rotas indiretas de transporte público rodoviário para pelo menos uma cidade com agência; d) 4,32% dos municípios, nos quais reside 0,98% da população do Tocantins, não são servidos por rotas de transporte público rodoviário para cidades tocaninenses com unidades de atendimento do INSS.

A análise conjugada da dispersão das estruturas do INSS, da Justiça Federal, e da Justiça estadual pelo território tocaninense permite que se identifique condições favoráveis de acesso, seja ao INSS, seja ao Poder Judiciário. Situadas em apenas doze cidades, as unidades de atendimento da Previdência são acessíveis a 99,02% da população do estado. Já as unidades do Poder Judiciário se situam nas mesmas doze cidades em que existem APS, e em outras 33, o que permite que se denote que as condições para se chegar ao Judiciário são ainda melhores do que as para se alcançar uma agência do INSS.

Sob essa ótica, em casos específicos em que se identifique eventual dificuldade de acesso ao INSS, as condições para se chegar ao Poder Judiciário (seja federal, seja estadual) serão seguramente melhores. Isso possibilitará que uma pontual dificuldade para o processamento de um requerimento administrativo (por exemplo, por demora excessiva na análise, ou por dificuldade para se chegar à APS) seja exposta ao Juiz(a) da causa, com requerimento de prosseguimento da ação com base nas exceções fixadas pelo STF no RE 631.240. Conclui-se, portanto, que no estado do Tocantins eventuais óbices para que se chegue ao INSS não são, por si só, óbices para que se chegue ao Estado-juiz, inclusive para relatar eventuais dificuldades de acesso à Previdência Social.

5.5 Classificação dos Municípios tocaninenses quanto ao grau de dificuldade de acesso ao INSS

O cerne da pretensão do presente estudo é analisar as condições materiais de acesso ao INSS sob a perspectiva de cada município tocaninense. Acredita-se que tal iniciativa permitirá oferecer aos juristas que atuam na matéria previdenciária no estado, bem como ao público em geral, um material que oriente a prática profissional em lides previdenciárias frente às inovações trazidas pela decisão do STF que definiu que o prévio requerimento administrativo é uma condição da ação em pretensões desse tipo.

Levou-se tal pretensão a cabo por meio da análise conjugada de certas variáveis, cuja escolha e forma de interpretação serão adiante esplanadas, atinentes ao acesso à Previdência Social por moradores de cada um dos cento e trinta e nove municípios tocantinenses. Organizou-se os dados atinentes a cada localidade, comparou-se uns aos outros, e organizou-se os municípios em níveis de facilidade de acesso: adequado, sob atenção, e crítico.

Os dados analisados se relacionam aos diversos aspectos do acesso ao INSS para a formulação de requerimentos administrativos, fora e dentro das portas das agências da Previdência Social, abordados anteriormente. Pela óbvia necessidade de se estabelecer parâmetros objetivos de análise das várias vertentes de informações, optou-se, como se perceberá adiante, por dados que admitem uma aferição quantitativa (quilômetros de distância, existência de linha de ônibus entre outras). Sobre os resultados das aferições de cada classe de dados, bem como sobre a comparação entre os diversos resultados, realizou-se uma avaliação qualitativa consistente no agrupamento dos municípios em grupos. Os grupos se distinguem entre si a partir de variações (dentro de padrões preestabelecidos) dos dados objetivos de aferição das condições materiais de acesso ao INSS, segregando-se então os municípios para reunir aqueles que apresentam condições similares de acesso à Previdência Social.

As variáveis que admitem aferição quantitativa selecionadas para uma avaliação quantitativa são: a) existência de rota direta para cidade sede de APS; b) existência de rota indireta para cidade sede de APS; c) pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis; d) APS mais próxima se localiza a 150 quilômetros de distância ou menos; e) APS mais próxima tem lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal; f) cidade sede de Comarca ou de Vara Federal. Como se observa, todas as variáveis, se vertidas sob a forma de indagações, admitem respostas curtas e objetivas: sim ou não. Por seu turno a incidência de respostas positivas (sim) e de respostas negativas (não) para cada uma das variáveis é passível de aferição objetiva. Tal situação habilita as variáveis selecionadas a serem objeto de uma análise quantitativa, preparatória de uma futura avaliação qualitativa.

A existência de rotas diretas e indiretas de transporte, entre cada município e uma cidade sede de APS, destina-se à análise da mais básica condição material de acesso à Previdência Social, que é o deslocamento da pessoa desde a sua residência até a unidade de atendimento que receberá o seu requerimento administrativo. Como explanado anteriormente quando se tratou das condições de deslocamento até as agências da autarquia, regra geral o único modal de transporte analisado foi o transporte público coletivo rodoviário de passageiros.

A necessidade de verificar se pelo menos uma das rotas funciona durante todos os dias úteis busca identificar entre os municípios aqueles cujas rotas de transporte para as cidades com APS funcionam durante todos os dias úteis, e aqueles em que o deslocamento dos passageiros é feito com frequências maiores de tempo (dias alternados, por exemplo). Esse dado permite identificar localidades em que a frequência da chegada e partida dos ônibus do transporte público restringe o acesso da pessoa interessada em um benefício. Afinal, em uma urbe com rotas diárias de transporte os moradores poderão ser atendidos ao longo de toda a semana na APS mais próxima, ao passo que, em uma localidade com rotas em dias alternados, a quantidade de dias em que seus moradores poderão ser atendidos cairá regra geral pela metade.

Um outro dado a ser analisado é a distância entre a cidade e a APS mais próxima. A aferição da distância entre a localidade e a agência mais próxima dela foi feita por meio do banco de dados do Google Mapas³⁹. A identificação das cidades que estão a 150 quilômetros ou menos da APS mais próxima carrega uma dupla função. A primeira é a própria verificação da distância a ser percorrida pelo segurado ou beneficiário, vez que quanto maior for a distância, maiores serão os gastos do interessado com passagens e alimentação, e maior será o período de afastamento de suas atividades rotineiras. A segunda função imbuída na escolha dessa variável, especialmente importante para a escolha do parâmetro de distância (150 quilômetros) é a verificação da possibilidade de o deslocamento de ida, o atendimento pelo INSS, e o deslocamento de volta se darem no mesmo dia. Conforme o próprio INSS informou ao TCU em 2014 (BRASIL, 2014c, *on line*) o tempo médio de atendimento de cada pessoa em uma agência varia entre 30 e 90 minutos. Considerando-se tal dado, entende-se ser possível e razoável completar em um mesmo dia um percurso de 300 quilômetros (ida e volta), submeter-se a um atendimento de até 90 minutos, contando-se ainda com o dispêndio de algum tempo com deslocamentos intramunicipais. A preocupação dessa segunda perspectiva de análise da variável é que a necessidade de pernoitar em uma outra cidade, além do próprio desconforto, representa um incremento da necessidade de gastos financeiros daquele que precisa ser atendido pelo INSS. Considerando-se que a hipossuficiência financeira é uma característica da maioria do público alvo do Instituto, qualquer acréscimo de gastos representará, em via reversa, um acréscimo das dificuldades para se chegar até a unidade de atendimento.

³⁹ Google Mapas é um banco de dados de acesso gratuito e irrestrito, por meio do endereço eletrônico <<http://maps.google.com.br/>>, que permite identificar geograficamente locais específicos bem como traçar rotas e aferir distâncias entre dois locais específicos.

Registra-se que a identificação da APS mais próxima não se restringirá às agências situadas no território tocantinense. Como já se expôs, não existe territorialidade para a apresentação de requerimentos administrativos de benefícios ao INSS, de modo que uma pessoa que mora em um certo estado pode, sem qualquer restrição, apresentar sua pretensão junto a uma APS de um outro estado. Essa possibilidade confere benefícios especialmente para o segurado ou beneficiário que reside em regiões de divisa entre estados, permitindo que ele busque atendimento em uma unidade que, conquanto situada em outra unidade federativa, esteja mais próxima dele do que outras agências do seu estado. Assim, na identificação da APS mais próxima a cada cidade, serão consideradas agências localizadas em outros estados, quando se constatar que elas são mais próximas de uma certa localidade do que qualquer outra agência tocantinense.

O indicador atinente à lotação de servidores efetivos na agência mais próxima ser de 80% ou mais da lotação ideal fixada pelo INSS se destina a levar a análise do grau de facilidade no acesso à Previdência Social para dentro da APS. Tal indicador permite verificar se, adentrando na unidade de atendimento, esta oferecerá condições mínimas para uma prestação efetiva e célere do serviço público sob seu encargo. A fixação do parâmetro de lotação efetiva em 80% ou mais da lotação ideal fixada pelo INSS adveio da constatação, anteriormente tratada, de que em média 25,30% da força de trabalho das unidades de atendimento é suprida por estagiários. Fato é que a efetiva lotação de estagiários na agência permite que a essa força de trabalho sejam acometidas tarefas com menor carga de complexidade e/ou meramente operacionais. Essa situação ameniza a demanda dos servidores efetivos e permite que eles tenham maior tempo para se dedicarem à prática dos atos administrativos que lhes são privativos. Considerando-se a lotação ideal calculada pelo próprio INSS para a alocação de servidores nas Agências, e considerando que cerca de 25% da força de trabalho é suprida por estagiários, teve-se por razoável o entendimento de que uma lotação efetiva de 80% ou mais da lotação ideal seria suficiente para o regular funcionamento de uma APS. Em outros termos, como o quadro de estagiários “desafoga” parte da demanda de trabalho dos servidores efetivos, uma agência com lotação efetiva de até 80% da ideal, mas complementada por estagiários, pode produzir da mesma forma que uma unidade com lotação ideal.

Já a verificação de que a cidade é sede de Comarca ou de Vara Federal se faz necessária porque, como anteriormente exposto, em casos específicos o acesso ao Poder Judiciário representa um elemento facilitador para que o interessado informe ao Estado-juiz sobre eventuais dificuldades para formular seu requerimento de benefício na via administrativa. Nas

situações pontuais em que exista restrição pronunciada para se chegar a uma agência do INSS, a proximidade com uma Vara Federal ou Estadual permite que o cidadão comprove tais dificuldades e requeira o recebimento de uma ação judicial desacompanhada de requerimento administrativo.

É necessário registrar que todas as variáveis cuja escolha foi justificada anteriormente, conquanto admitam uma análise quantitativa sem qualquer percalço, carregam em seu âmago um pronunciado viés qualitativo. O viés qualitativo de cada variável é extraído da constatação de que cada uma explora uma situação de fato que pode configurar uma dificuldade para se chegar às unidades de atendimento do INSS a partir de cada cidade tocantinense. É mais caro e demorado viajar 500 quilômetros para se chegar uma APS do que viajar somente 150 quilômetros, e o aumento do tempo e do custo de uma viagem restringem o rol de pessoas que terão condições de realizarem um deslocamento. Poder viajar em qualquer dia útil da semana torna mais fácil se deslocar até uma agência sem prejudicar trabalho ou tratamento médico do que ter que realizar o percurso somente em alguns dias úteis durante a semana; e dificuldades para faltar ao trabalho ou para conciliar a viagem com um tratamento médico podem impedir que uma certa pessoa se dirija até uma agência. Observa-se, portanto, que as variáveis eleitas para serem submetidas a uma análise quantitativa, preparatória de uma verificação qualitativa, também carregam vieses qualitativos relacionados à facilidade ou dificuldade para que o tocantinense chegue ao INSS.

Respostas positivas a cada uma das variáveis eleitas representarão pontos positivos (+1), ao passo que respostas negativas representarão pontuação zerada (0). Perpassados todos os quesitos, as cidades com as melhores condições possíveis de acesso terão nota equivalente a 6, porque cada uma das variáveis terá retornado respostas positivas. Já cidades com as piores condições possíveis de acesso terão nota 0, porque todas as variáveis terão retornado respostas negativas. Essas notas, variáveis entre 0 e 6, permitirão que se conduza uma análise qualitativa consistente na organização dos indicadores não frequenciais de forma a possibilitar uma segregação das cidades em grupos com padrões semelhantes de notas e, portanto, padrões semelhantes de acesso à Previdência Social.

Em grau adequado de acesso (A) estarão cidades com notas 4, 5 e 6. Em grau de acesso sob atenção (B) estarão cidades com notas 2 e 3. E em grau crítico de acesso (C) estarão cidades com notas 0 e 1. A distribuição dos municípios nessas três classes permitirá traçar uma perspectiva geral das condições materiais de acesso ao INSS em cada uma das localidades analisadas. Isso certamente subsidiará a atuação do Advogado, do Procurador Federal e do Juiz

que atuará em cada caso concreto na verificação do preenchimento das condições da ação das lides previdenciárias, entre as quais se encontra o prévio requerimento administrativo.

A Tabela constante no Apêndice B traz a situação específica de cada um dos cento e trinta e nove municípios tocantinenses quanto ao grau de facilidade no acesso de seus moradores a uma unidade de atendimento da Previdência Social.

Considerados aspectos atinentes ao deslocamento do segurado ou beneficiário (rotas diretas, rotas indiretas e periodicidade de transporte público rodoviário), do tempo despendido (identificação da APS mais próxima), da qualidade potencial do atendimento (APS com lotação efetiva de pelo menos 80% da ideal), e de possibilidade de acesso direto ao Judiciário (cidade sede de Comarca ou Vara Federal), traçou-se um panorama geral das condições de acesso de cada município tocantinense ao INSS. Por meio de técnicas de organização, depuração e análise das informações provenientes das diversas variáveis selecionadas de forma justificada, foi possível atribuir notas a essas municipalidades, e as organizar com base em um *scoring*⁴⁰ previamente definido de grau de dificuldade de acesso ao INSS.

A análise da Tabela constante no Apêndice B permite observar, entre os 139 municípios do Tocantins, que 110 receberam a nota A (79,13% do total), correspondente a um grau adequado de acesso ao INSS, que 24 receberam a nota B (17,27% do total), referente a um grau sob atenção de acesso ao Instituto, e 5 receberam a nota C (3,60%), o que indica grau crítico de acesso à Previdência Social.

Avaliados os contingentes de pessoas residentes nos municípios alocados em cada nível do *scoring*, com base em dados populacionais de 2015 (BRASIL, 2015b, p. 11/14), foi possível verificar que 92,75% da população tocantinense (1.405.366 pessoas) vivem em cidades com nota A, enquanto 6,57% da população (99.610 pessoas) vivem em cidades com nota B, ao passo que 0,68% dos habitantes (10.150 pessoas) estão localizados em cidades com nota C.

Sob uma perspectiva geral, a análise traz resultados positivos na medida em que permitiu verificar que 92,75% dos habitantes do Tocantins dispõem de condições adequadas de

⁴⁰ Os órgãos de proteção ao crédito (SERASA, SPC entre outros) organizam e fornecem ao mercado um sistema de consulta do grau de risco na concessão de crédito aos consumidores por meio da técnica de *scoring*. Com base em dados relacionados à solvência dos consumidores, captados junto a lojistas, a instituições bancárias, à Fazenda Pública entre outras instituições, o sistema classifica os consumidores quanto à sua probabilidade de adimplir o crédito que pretendem tomar, atribuindo-lhes notas a partir de parâmetros objetivos como efetiva inadimplência, atraso reiterado nos pagamentos entre outros. Assim como é possível colher e organizar diversos dados financeiros para classificar as pessoas e empresas quanto à sua solvência, entende-se que a técnica de *scoring* também pode ser aplicada para classificar municípios quanto ao grau de facilidade para que seus habitantes cheguem a uma unidade do INSS.

acesso à Previdência Social. Seguramente tais resultados não significam que todo esse contingente populacional dispõe de condições ideais de acesso. Afinal, as críticas feitas alhures, entre outras, às limitações do quadro funcional do INSS, à falta de PrevMóvel e à falta de PrevCidade no estado permitem verificar, com bastante facilidade, que ainda existem muitas e variadas iniciativas passíveis de implementação para que o cidadão do Tocantins fique cada vez mais próximo da Previdência Social. Algumas dessas medidas demandam investimentos vultosos (aquisição e equipagem de PrevMóvel) ou de caráter continuado (aumento do quadro funcional), outras demandam espaço orçamentário bastante reduzido (convênio entre Município e INSS para criação de PrevCidade), mas todas elas são capazes de contribuir para que o direito humano e fundamental à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais (para aqueles que reúnam as exigências legais para tanto) seja cada vez mais eficaz e eficiente no Tocantins.

Mas apesar de não ser ainda ideal, o quadro geral é positivo na medida em que revela que parcela expressiva da população estadual reside em municípios com nota A e, portanto, não encontra barreiras que limitem significativamente o seu acesso ao INSS. De fato, o contingente populacional dos municípios que receberam notas B e C é de apenas 7,25% da população total do estado. Ainda assim, 6,57% da população reside em localidades com nota B e, portanto, estão expostos a um grau de dificuldade de acesso que demanda atenção, mas que ainda não representa uma potencial restrição de acesso.

As localidades que receberam nota C (são elas Centenário, Chapada da Areia, Ipueiras, Mateiros e São Félix do Tocantins), apesar de sua baixa representatividade demográfica (abarcam 0,68% da população estadual), demandam medidas com efetivo potencial para a reversão das restrições de seus habitantes à rede de atendimento do INSS. Entende-se que medidas pouco complexas poderiam melhorar sensivelmente as condições materiais para que os habitantes dessas cidades possam chegar com facilidade mínima ao INSS. São elas: a) inclusão em rota regular de atendimento pelo PrevMóvel; b) implantação de PrevCidade; c) disponibilização de rotas regulares de transporte coletivo rodoviário que as conectem com cidades sede de APS.

A possibilidade de implantação de uma APS em cada uma dessas cidades sequer é cogitada, por dois motivos. O primeiro é que, como anteriormente verificado, a rede de atendimento do INSS é distribuída de maneira bastante eficiente no Tocantins, garantindo proximidade com contingentes populacionais de praticamente todas as regiões do estado. O segundo motivo é o fato de que, em razão de a população de cada uma dessas cidades ser muito

reduzida (Chapada de Areia, por exemplo, tem apenas 1.397 habitantes), a implantação de uma Agência em cada uma dessas localidades seria uma medida antieconômica e de pouca eficiência. Afinal, com construção ou aluguel de prédio, com aquisição de mobiliário e equipamentos, e com a lotação de servidores efetivos haveria um grande gasto público, injustificado ante o reduzido contingente populacional a ser atendido.

Torna-se então interessante lançar olhares sobre os meios alternativos de prestação de atendimento presencial aos segurados e beneficiários, especialmente o Prevmóvel e o Prevcidade, anteriormente já referidos e qualificados. Como já delineado, atualmente não existem unidades de Prevmóvel nem de Prevcidade no Tocantins (BRASIL, 2017c, *on line*). Contudo, tem-se que esses canais alternativos de prestação de atendimento presencial ao público-alvo do INSS são mais adequados, sob a perspectiva da economicidade, à demanda dos municípios tocaninenses com nota C. De início, cuidam-se de estruturas destinadas exatamente ao atendimento de pequenas localidades não providas de APS. No caso do Prevcidade, a instalação é possível já que cada uma das cidades com nota C tem agência dos Correios que presta serviços bancários (BRASIL, 2017b, *on line*), que é uma exigência para a criação de um Prevcidade. Ademais, a demanda de gastos para a instalação dessas unidades é compartilhada entre o INSS e o Município, ficando este último responsável por gastos com prédio, móvel e equipamentos, manutenção etc. Já quanto ao Prevmóvel, apesar de os gastos serem todos do INSS, o veículo pode prestar atendimento periódico em diversas localidades, em quaisquer estados da federação, o que permite conferir bastante eficiência ao gasto público.

Por fim, a disponibilização de rotas regulares de transporte público rodoviário entre as cidades com nota C e cidades que sediam APS (no Tocantins ou fora dele) também seria uma medida que - a depender da distância até a APS e da regularidade da rota - permitiria grande ganho de facilidade no acesso à Previdência Social. Talvez essa seja a medida que apresenta a maior economicidade entre as sugeridas. Afinal, é a que menos demanda gasto público (só é necessário que o Governo do Tocantins autorize a rota, se intermunicipal, ou que a ANTT o faça, se interestadual), bastando que alguma empresa de transporte tenha interesse em operar uma rota que conecte uma cidade com nota C e uma cidade sede de APS. Para tanto, seria relevante que o Poder Público e a sociedade civil organizada dessas localidades, cientes de suas restrições de acesso ao INSS, atuassem para atrair o interesse empresarial na prestação de serviço de transporte nas condições acima referidas.

As três medidas sugeridas como aptas à melhoria das condições materiais de acesso ao INSS das cidades que receberam a nota C não são, seguramente, exaurientes. Um conhecimento

detalhado das realidades de cada uma das localidades certamente poderá trazer informações que inviabilizem alguma sugestão, ou que façam nascer outra mais apropriada. Apesar disso, valorizando-se uma postura reativa quanto às adversidades e propositiva, são as sugestões apresentadas, cada uma delas acompanhada por considerações sucintas quanto à viabilidade econômica de sua implementação.

6 CONCLUSÃO

Nos dias atuais, a pouca celeridade com que o Poder Judiciário julga as ações que lhe são apresentadas é um problema que a sociedade brasileira enfrenta. Em setembro de 2015 foi superada a marca de 100.000.000 de processos judiciais em tramitação (CARDOSO, 2015), o que corresponde a um processo para cada 2 habitantes do país. A máquina estatal judiciária consumiu em 2014 mais de 68 bilhões de reais para se manter funcionando (CARDOSO, 2015), o que corresponde a cerca de 1,2% do PIB nacional. E mesmo gastando tanto para funcionar, o Estado-juiz já não consegue julgar as ações postas sob a sua responsabilidade com a rapidez almejada e cobrada pela sociedade. Além disso, o crescimento populacional previsto para os próximos anos e a crescente conscientização política e jurídica da população indicam que, se o cenário atual não se alterar, a eficiência da prestação jurisdicional será gradativamente deteriorada. Nesse contexto é que a necessidade de tornar a prestação jurisdicional cada vez mais célere foi convertida em um objetivo do Estado brasileiro, tanto por meio da constitucionalização do princípio da celeridade processual pela Emenda Constitucional n. 45/2004, quanto pelo II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo (BRASIL, 2009b).

Uma das causas identificadas para a crise de celeridade do Poder Judiciário brasileiro é a elevada litigiosidade de certas pessoas e entidades, que sobrecarrega a atuação jurisdicional com processos repetitivos e muito numerosos. Instituições financeiras, empresas de telecomunicações e o próprio Estado brasileiro são os maiores litigantes do país, gerando uma quantidade de demandas tão elevada que prejudica a qualidade do serviço judiciário e, por via transversa, degrada o próprio acesso à justiça, como afirmam Rabelo e Valadares (2017, p. 196). Conforme o CNJ (BRASIL, 2011), em 2011 o maior litigante do país era o INSS, parte em 22,33% de todos os processos do país e de 43,12% de todos os processos da Justiça Federal.

Entre os esforços para lidar com a hiperlitigiosidade, o Poder Judiciário tem conferido à legislação interpretações cujo efeito prático buscado é a redução do número de ações em curso. Dentro desse contexto é que o STF decidiu, ao julgar o RE 631.240, que o interesse de agir só estará presente nas ações previdenciárias se o segurado ou o beneficiário do RGPS comprovar que antes do ajuizamento formulou um requerimento administrativo de benefício, e que tal pretensão foi indeferida ou não foi analisada pelo INSS no tempo regulamentar. Definiu-se que antes da provocação administrativa da autarquia não haverá lide entre as partes, posto que não haverá lesão, nem ameaça de lesão a direito. Assim, a Corte determinou que o prévio

requerimento administrativo é necessário para que se possa julgar o mérito de ações previdenciárias, que como visto é a classe mais numerosa entre as ações em curso em todo o país.

Essa decisão foi tomada com base em normas de processo previdenciário, e em dados estatísticos de âmbito nacional que demonstraram que o contencioso administrativo junto ao INSS é um meio gratuito, célere, e especializado para a apreciação de demandas previdenciárias. Nesse ponto surgiu a indagação que moveu o presente estudo: as condições materiais de acesso do segurado tocantinense ao INSS permitem que a decisão do STF no RE 631.240 seja aplicada nos vários municípios do estado sem prejuízos ao acesso dessas pessoas à jurisdição? Sentiu-se a necessidade de investigar se as considerações feitas em âmbito nacional pelo STF se repetem no Estado do Tocantins, a fim de aferir se a imposição do prévio requerimento administrativo, frente à realidade regional, tornaria o acesso à Justiça demasiadamente dispendioso ou moroso para o cidadão.

A Seção 2 do estudo se destinou à discussão do caráter de direito humano do direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais, perpassando a crítica de Hannah Arendt à universalidade dos direitos humanos. Expôs-se um breve percurso histórico dos direitos humanos e foram discutidas algumas de suas principais características (a historicidade, a universalidade e a indivisibilidade), selecionadas em razão de sua instrumentalidade para a discussão das ideias de Arendt adotadas como referencial teórico do estudo.

Tratou-se então das reflexões que Arendt fez sobre os direitos humanos enquanto discutiu a situação jurídica e política dos apátridas e das minorias na Europa do período das Grandes Guerras Mundiais. Analisando essa Europa influenciada pelo fim dos grandes impérios da modernidade (austro-húngaro e russo) e pelo fenômeno totalitário, a autora constatou que os apátridas e os povos minoritários viviam desprovidos de direitos que até então eram tidos como inalienáveis e inerentes à própria condição humana. Por não serem aceitos por um governo nacional cuja autoridade protegesse os seus direitos, os apátridas e as minorias perdiam a sua condição de cidadãos e, por consequência, perdiam os direitos deferidos e protegidos pelo ordenamento do país que habitavam. Todavia, essa perda dos direitos de cidadão representava também uma aniquilação dos direitos humanos desses contingentes populacionais, na medida em que os direitos humanos supostamente universais e inalienáveis não conseguiam tutelar pessoas que não eram aceitas como cidadãs de algum Estado soberano. Por mais paradoxal que isso pareça, Arendt constatou que no exato instante em que aquelas pessoas perdiam a sua cidadania e as suas posições em uma certa teia social, no momento em que elas se tornavam

apenas seres humanos, nesse mesmo momento elas perdiam os seus direitos humanos. Em síntese, no período analisado, a perda da cidadania era idêntica à perda da própria humanidade, o que representava um ataque à ideia de universalidade e de inerência dos direitos humanos, que deveriam decorrer unicamente da natureza humana de cada pessoa.

Um fato histórico utilizado por Arendt para comprovar sua percepção sobre aquele momento histórico foi a criação do Estado de Israel (ARENDR, 2015). Os judeus eram um povo minoritário por excelência, porque não constituíam maioria política em nenhum país, de forma que seus direitos dependiam exclusivamente de uma tutela garantida internacionalmente, fosse pela Liga das Nações, fosse por países dedicados à sua proteção. Nesse contexto, criou-se o Estado de Israel após a Segunda Grande Guerra a fim de que os judeus pudessem ser povo majoritário em pelo menos um país, podendo assim recuperar os direitos nacionais (e os direitos humanos) que lhes foram sistematicamente tolhidos e atacados por governos totalitários ao redor do mundo. Tal fato histórico comprovaria que os direitos humanos, supostamente universais e inalienáveis, não conseguiam tutelar pessoas que não eram aceitas como cidadãos por algum Estado soberano.

Frente à situação anômala dos apátridas e das minorias, privados da essência dos direitos humanos, Arendt falou sobre a existência de um “direito de ter direitos” (ARENDR, 2015, p. 403), que significaria o direito de qualquer pessoa de pertencer a algum tipo de comunidade organizada a fim de que suas ações e opiniões tenham relevância e aptidão para influenciarem seu meio. Com base em reflexões sobre a universalidade e a historicidade que caracterizam os direitos humanos, interpretou-se criticamente tal ideia como o direito de pertencer a uma ordem jurídica que conceda às pessoas direitos e garantias do respeito a esses direitos, e não como um direito de integrar um certo Estado nacional. Afinal, entender que Arendt falava do direito a pertencer a algum país representaria exatamente uma associação entre ter direitos e pertencer a uma nação específica, o que amesquinharia a universalidade dos direitos humanos e permitiria a repetição de situações de vulnerabilidade jurídica como a das minorias e dos apátridas estudados pela autora. O resultado dessa proposta de interpretação crítica foi o de que o direito de ter direitos de que Arendt falou deve ser entendido como o direito que cada indivíduo tem de ser tutelado pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

Ao passo que identificou uma associação entre a humanidade (direitos humanos) e a cidadania (direitos do cidadão), Arendt a analisou a partir da figura do homem “abstrato” (2015, p. 395/397). Para ela, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 alçou o homem, ao invés de Deus, à condição de fonte da Lei e do poder político, e essa emancipação

concomitante do *status* jurídico e do *status* político acabou por criar um vínculo entre essas duas esferas da vida em sociedade: o homem e o povo. Houve então um esvaziamento da individualidade (ser indivíduo) em prol do pertencimento à comunidade política (ser membro de um povo) que levou a um enfraquecimento do caráter inerente da dignidade humana (ser digno de respeito pelo simples fato de ser indivíduo). Esse fenômeno resultou em uma associação entre a existência de dignidade humana e o pertencimento à comunidade política, de tal modo que um Estado negava respeito aos direitos humanos de pessoas que não eram suas cidadãs. Para Arendt (2015), a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão dizia respeito a um homem abstrato, que não existia em parte alguma, posto que até os selvagens viviam dentro de algum tipo de ordem social.

Refletindo-se sobre tais ideias a partir de um olhar contemporâneo, brasileiro e tocantinense, entendeu-se que até mesmo grupos humanos pequenos e independentes compõem um sistema de poder destinado a prover a subsistência coletiva, de modo que todo homem está inserido em uma ordem sociopolítica que contribui positiva ou negativamente para a efetivação dos seus direitos. Assim, o homem não é “abstrato”, bastante em si mesmo, com bem percebeu Arendt, mas essencialmente “agregado”, porque depende de grupos organizados para existir e para progredir. E esse homem que se reconhece como interconectado com os demais, sem perder sua singularidade, precisa de um sistema de efetivação de direitos humanos diferente daquele existente no período histórico analisado por Arendt. Esse sistema é a estrutura internacional e inter-relacional (coordenação entre sistemas internacionais e nacionais) de proteção dos direitos humanos de que trata Piovesan (2010).

Para Arendt a própria existência de uma vida política deriva da suposição de que o homem pode agir sobre aquilo que já existe para “produzir igualdade através da organização” (ARENDR, 2015, p. 410). A partir dessa linha de pensamento se identifica diretamente a conexão entre o ideário da autora e o objeto do estudo, que é a situação do segurado e do beneficiário do RGPS no Estado do Tocantins que, após a decisão do STF no RE 631.240, precisa formular um requerimento administrativo ao INSS antes de acionar o Poder Judiciário em busca de tutela do seu direito de receber um benefício previdenciário ou assistencial.

Essa decisão foi tomada com base em dados nacionais sobre o acesso à via administrativa do INSS, o que traz o risco de que, com a sua aplicação à realidade do Tocantins, sujeitem-se a ela certos grupos que eventualmente disponham de condições efetivas de acesso à via administrativa muito mais gravosas do que aquelas do panorama nacional. Pessoas nessa situação hipotética teriam dificuldades para provocarem o INSS e, como consequência,

dificuldades para provocarem também o Poder Judiciário em busca da tutela do seu direito de receberem benefícios previdenciários e assistenciais. Esse cidadão hipotético viveria comprometimento de sua vida, de sua igualdade, e de sua dignidade por conta de particularidades locais ou regionais de acesso ao Instituto. Esse quadro o colocaria em um potencial estado de isolamento político (ARENDR, 2015), e levaria à possível admissão de que o direito humano de receber benefícios previdenciários e assistenciais e o direito humano de acessar a jurisdição seriam direitos não universais no Estado do Tocantins.

Vê-se, portanto, que a pesquisa foi conduzida sob o enfoque do Direito e também da Ciência Política. A opção por essa abordagem interdisciplinar decorre da complexidade dos direitos humanos, que sofrem a influência de fatores metajurídicos, e que influenciam tanto a vida do homem comum quanto a construção de um Estado democrático e igualitário. Assim, quando os direitos humanos são abordados, a perspectiva jurídica geralmente se mostra insuficiente para uma compreensão aprofundada e crítica das origens e das consequências de possíveis violações a tais direitos.

Em seguida, ainda na Seção 2, foi analisado o direito à seguridade social e o direito à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais na Constituição Federal de 1988, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção n. 102 da OIT, e no julgamento do RE 626.489 pelo STF. Tal incursão permitiu concluir que o direito à percepção de benefícios previdenciários e assistências compõe o direito à seguridade social, mas preserva natureza jurídica autônoma, podendo ser reputado como um direito humano ancorado em normas internacionais e um direito fundamental expressamente acolhido pela Constituição Federal brasileira de 1988.

A Seção 3 foi dedicada à análise da exigência do atendimento de certas condições para o regular exercício do direito de ação no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto foram abordadas as condições da ação e o seu caráter de instrumentos de qualificação da prestação jurisdicional, com olhar detalhado sobre o interesse de agir, e com o necessário destaque às novidades trazidas pelo CPC/2015 à matéria. Em continuidade, foram analisados os argumentos que guiaram a formação do convencimento do STF no julgamento do RE 631.240, tanto acerca da constitucionalidade das condições da ação, quanto a respeito da exigência do prévio requerimento administrativo como uma condição da ação nas lides previdenciárias.

Já à luz da Nova Lei de Mediação, abordou-se a ideia de que o contencioso administrativo pode ser visto como um método seguro e eficiente de autocomposição de conflitos, na medida em que permite que o Poder Público e o cidadão, sob o contraditório e a

ampla defesa, resolvam amigavelmente demandas que desaguariam no Poder Judiciário. Para tanto, ampliou-se as reflexões feitas sobre os conflitos de natureza previdenciária para aqueles de natureza tributária e ambiental, discutindo-se sobre a existência de interesse de agir no ajuizamento contra o Poder Público de ações não precedidas de discussão administrativa, em outras áreas específicas que não a previdenciária. Concluiu-se então que o estímulo à autocomposição entre o cidadão e a Administração Pública se mostra como um elemento muito propenso a permitir o empoderamento do cidadão e o amadurecimento institucional da Administração Pública, além de contribuir para o possível desafogamento do Judiciário em razão da resolução de muitas demandas diretamente entre o cidadão e a Administração Pública, prescindindo-se da prolação de uma sentença.

A quarta Seção se prestou à construção de um panorama da Previdência Social, tanto no país, quanto no Tocantins, como forma de facilitar a compreensão de sua relevância socioeconômica a partir de dados objetivos sobre as receitas, as despesas, os benefícios analisados e mantidos, entre outros aspectos. Também foram abordados de forma detalhada, com esquete nas leis previdenciárias e nos regulamentos do INSS, os meios de acesso atualmente postos à disposição dos cidadãos para que eles cheguem à Previdência Social para a apresentação de seus requerimentos. Tratou-se das formas e das normas atualmente vigentes sobre o agendamento de atendimento (pela *internet*, por telefone ou em uma APS) e sobre o atendimento presencial do cidadão pelos servidores da autarquia. Também foram abordados os seis instrumentos atualmente existentes que se destinam a facilitar o acesso do público-alvo do INSS às suas unidades de atendimento: a) os convênios com entes privados, b) as autorizações para receber requerimentos de BPC-LOAS, c) o PrevCidade, d) o PrevMovel, e) o PrevBarco, f) o auxílio financeiro para deslocamento até a APS mais próxima.

Tais informações são imprescindíveis para que se discuta, fora do campo puramente técnico e teórico, o acesso do cidadão médio do Tocantins aos canais de atendimento do INSS. Afinal, conhecer as formas legalmente previstas para a provocação da atuação da autarquia é essencial para que se compreenda de maneira contextualizada e sistemática tanto as eventuais dificuldades que o tocantinense enfrenta para chegar ao INSS, quanto as possíveis soluções para percalços que sejam identificados.

Ainda foi analisado o tempo médio para a concessão de benefícios, sob as perspectivas nacional, da região Norte, e especialmente do Tocantins. Tal abordagem é necessária para que se possa discutir a celeridade com que o INSS analisa os requerimentos administrativos postos sob sua atribuição. Afinal, a eventual detecção de uma demora excessiva na apreciação dos

requerimentos poderia representar, por si só, uma omissão na prestação do serviço público sob o encargo do INSS. Tal dado recebeu bastante atenção quando do julgamento do RE 631.240, tanto que o STF fixou a tese de que a comprovação de que o tempo máximo (45 dias) para a apreciação de requerimentos administrativos foi extrapolado permite que uma ação previdenciária seja ajuizada sem a necessidade de prévio requerimento administrativo de benefício.

Nesse ponto, após analisar as normas regulamentares do processo administrativo previdenciário, foi possível verificar que o dia em que o cidadão realiza o agendamento do seu atendimento (pela *internet*, pelo telefone ou através de uma APS) é considerado como a data de entrada do seu requerimento de benefício (DER). Ou seja, o INSS já considera o requerimento de benefício como apresentado nessa data, sob a condição resolutiva de ocorrer efetivo comparecimento do interessado a uma APS para o atendimento. Apesar disso, quando do atendimento, é possível (e bastante comum, como revela a experiência prática) que o interessado compareça à agência portando documentação insuficiente para a finalização da análise administrativa, o que obriga o servidor a expedir uma Carta de Exigências, bem como o obriga a não emitir decisão administrativa até o término do prazo (não menor que 30 dias) concedido ao interessado. Observou-se assim que, apesar de a DER já estar em curso desde o dia do agendamento, só a partir da apresentação da documentação completa durante um próximo atendimento que se tornará possível a prolação de qualquer decisão administrativa pelos servidores do INSS.

De tal modo, constatou-se que, diante das normas de processo administrativo previdenciário vigentes atualmente, a verificação apropriada de uma eventual demora excessiva na análise de requerimentos de benefícios pelo INSS deve adotar como termo inicial do prazo de 45 dias uma das seguintes datas: a) comparecimento do interessado em unidade de atendimento, com apresentação de documentação completa; b) comparecimento do interessado em unidade de atendimento, com apresentação de complementação de documentos, em atendimento a Carta de Exigências expedida em atendimento(s) anterior(es); c) escoamento do prazo de trinta dias ou mais, concedido em Carta de Exigências, sem apresentação de novos documentos pelo interessado. Conforme as peculiaridades de cada caso concreto, somente a partir das datas indicadas acima é que será possível considerar iniciado o prazo de 45 dias do Art. 41-A, §5º, da Lei de Benefícios, ao qual se referiu o STF no RE 631.240. Afinal, somente a partir dessas datas é que se torna possível a qualquer servidor da Previdência Social passar à fase decisória de um requerimento de benefício, proferindo decisão administrativa.

Tal informação é bastante relevante para a análise dos indicadores reunidos sobre a celeridade do INSS na apreciação de requerimentos. Com base em dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2014a; BRASIL, 2015c; BRASIL, 2015d; BRASIL, 2016d; BRASIL, 2016f; BRASIL, 2017d; BRASIL, 2017e) se verificou que o tempo médio para a concessão de benefícios em nível nacional variou de 29 dias em 2014 para 57 dias em 2017. Na Região Norte esse número variou de 23 para 59 dias no mesmo período. E no Tocantins a variação foi de 33 para 81 dias também entre 2014 e 2017. O que indica que no Tocantins, no período analisado, o tempo médio sempre foi superior aos números nacionais e regionais, já que, de maneira não linear, saltou de 13,79% para 42,10% acima do tempo médio nacional. Prosseguiu-se na investigação e, com base na Lei de Acesso à Informação, obteve-se do INSS (BRASIL, 2017c) a informação de que em outubro de 2017 o tempo médio de tramitação de um requerimento de benefício é de 30 dias no Brasil, e de 36 dias no Tocantins, com base no índice TMD.

A aparente contradição entre os dados (81 dias de demora em uma fonte de informações, e 36 dias em outra) se baseia em um importante detalhe metodológico. O índice TMD é muito relevante em uma avaliação da celeridade na análise de requerimentos pelo INSS, já que ele afere o tempo transcorrido entre o efetivo atendimento e a decisão administrativa, e não o tempo transcorrido entre o agendamento do atendimento (DER), ou a data da complementação da documentação, e a decisão administrativa, que é a informação considerada pelos Boletins Estatísticos da Previdência Social dos quais foram extraídos os dados anteriormente abordados. Afinal, conquanto seja possível que parte dos dados do Boletim considerem a data da complementação da documentação, essa data só será verificada nos casos em que ocorra efetiva apresentação de documentos após a Carta de Exigências. Ou seja, nos casos em que não forem apresentados novos documentos, os dados do Boletim considerarão na aferição da celeridade o tempo transcorrido entre a DER e a decisão administrativa, sem “descontar” o período compreendido entre a apresentação da Carta de Exigências e o escoamento do prazo mínimo de 30 dias para a apresentação de documentos, findo o qual o segurado não apresentou novas provas. Tal situação funde a demora entre o agendamento e o comparecimento com a demora entre a finalização da instrução e a finalização da fase decisória, e prejudica a qualidade dos dados de celeridade extraídos do Boletim, frente às considerações já feitas sobre a forma adequada se de aferir o respeito ao prazo máximo de 45 dias.

Pode-se então concluir que enquanto as informações dos Boletins constroem uma perspectiva mais ampla sobre a celeridade, os dados do TMD são apropriados para que se

verifique se o Instituto tem atendido à exigência de que a análise administrativa de requerimentos não demora mais do que 45 dias. Afinal, ao adotar como termo inicial o atendimento presencial e como termo final a decisão administrativa, o TMD se adequa com maior rigor à forma apropriada de se verificar eventual demora excessiva na apreciação de requerimentos, conforme exposto acima após se analisar detalhes do processo administrativo previdenciário.

Também a partir dos dados do TMD se pode concluir que, tanto no Brasil, quanto no Tocantins, regra geral se cumpre a exigência legal de que a análise de requerimentos administrativos de benefícios não demore mais do que 45 dias. Portanto, em média, a excessiva demora na análise de requerimentos não poderá fundamentar, seja em âmbito nacional, seja no Tocantins, o ajuizamento de ações judiciais não precedidas de requerimentos administrativos devidamente decididos pelo Instituto.

Apesar disso, também se assentou que uma análise conjugada dos dados e indicadores dos Boletins e do TMD permitiu verificar que a celeridade na análise administrativa de requerimentos diminuiu em nível nacional, e caiu de forma destacada no Tocantins. Verificou-se também que a disparidade entre os dados dos Boletins e os do TMD indica que aparentemente a perda de celeridade é muito mais significativa no período compreendido entre o agendamento e o efetivo atendimento, do que no interregno entre o atendimento e a decisão administrativa.

A quinta Seção se prestou a levantar dados atinentes às condições materiais de acesso ao INSS no Estado do Tocantins a partir de informações provenientes, principalmente, do próprio Instituto, do TJTO, da SJTO, e da ATR. Tais informações foram obtidas por solicitações pelos canais criados pela Lei de Acesso à Informação, bem como por consulta a publicações em *sites* institucionais, em relatórios e em boletins de divulgação de dados e estatísticas. Dados provenientes de tantas fontes diferentes e referentes a variáveis tão distintas e peculiares foram estudados com amparo nas lições de análise de conteúdo de Bardin (2011), como forma de otimizar as avaliações necessárias à condução da pesquisa. A necessidade de conferir uma compreensão coesa, objetiva e crítica ao conteúdo de informações obtidas junto ao INSS, ao TJTO, à SJTO e à ATR reclamou a aplicação da análise de conteúdo, especialmente para que se afastasse o risco de avaliar os dados com “os perigos da compreensão espontânea” (BARDIN, 2011, p. 34), que por vezes induzem o pesquisador a substituir o saber construído pela intuição.

As condições materiais de acesso foram conceituadas como elementos indicadores do grau de facilidade para que o segurado ou beneficiário chegue a uma unidade de atendimento do INSS, seja uma APS, seja um PrevMóvel, um PrevBarco, ou um PrevCidade. Partindo dessa definição, entendeu-se que certos indicadores podem ajudar a verificar esse grau de dificuldade. Com a convicção de que não se trata de um rol exaustivo nem estanque, definiu-se que os seguintes elementos constituem condições materiais de acesso à Previdência Social: a) distância entre a cidade de domicílio do cidadão e a cidade mais próxima dotada de unidade de atendimento; b) existência, periodicidade e política tarifária de transporte público intermunicipal entre cidades sem unidade de atendimento e cidades por elas servidas; c) quadro de pessoal das unidades de atendimento da Previdência Social. Analisar tais variáveis permitiu traçar um panorama, não exauriente, nem definitivo, mas minimamente esclarecedor sobre o acesso do tocantinense às unidades de atendimento do INSS.

Devidamente reunidas, organizadas e tabuladas as informações, foi possível verificar que no Estado do Tocantins existem 12 APS que, por conta de sua distribuição geográfica, atendem diretamente 52,53% dos habitantes do estado, considerando-se diretamente atendidos aqueles que residem nas cidades que sediam essas agências.

Quanto ao fator transporte, importante para o acesso à Previdência Social de pessoas que residem em cidades que não são sede de APS, adotou-se de maneira justificada o transporte público rodoviário como foco da análise. Foram então apresentados e discutidos aspectos da política tarifária nacional e estadual, com especial atenção aos benefícios tarifários previstos para idosos e deficientes, contingentes muito numerosos entre o público-alvo do INSS. Com base em dados da ATR (TOCANTINS, 2016), foi possível verificar que no Tocantins: a) 8,63% das cidades são servidas por uma unidade de atendimento do INSS; b) 63,31% dos municípios não têm uma agência, mas são servidos por rotas diretas de transporte público rodoviário para localidades com APS; c) 23,74% dos municípios dispõem apenas de rotas indiretas que os ligam às cidades com agências; d) 4,32% dos municípios não são servidos por rotas de transporte público para cidades tocantinenses com unidades de atendimento. Esses municípios não servidos por rotas de transporte público para cidades com APS contam com 14.799 habitantes, o que corresponde a 0,98% do total de habitantes do estado.

A associação entre as informações quanto à distribuição das APS no Tocantins, e os dados sobre as rotas de transporte público rodoviário que ligam cidades com e sem agências da Previdência Social permitiu constatar que a distribuição da rede de atendimento do INSS no Estado do Tocantins, apesar de passível de melhorias (especialmente no que atine ao PrevMóvel

e ao PrevCidade), é satisfatória. Afinal, seja de forma direta, seja por meio do transporte público rodoviário, 99,02% da população do estado tem acesso às unidades de atendimento do INSS.

Passou-se então à análise da força de trabalho da autarquia no Tocantins, sob a égide de uma análise quali-quantitativa que considerou que não basta chegar a uma agência para que se tenha acesso afetivo ao serviço público, sendo também importante analisar a prestação do serviço “da porta para dentro” da APS. Foram então analisados dados prestados pelo INSS (BRASIL, 2016c; BRASIL, 2017c) sobre lotações ideais de servidores efetivos em suas agências, sobre as lotações efetivas de servidores nas agências do Tocantins e de outros estados, bem como sobre a distribuição desses servidores entre os vários cargos das Carreiras do Seguro Social. Constatou-se que das 12 agências do Tocantins, em 7 há déficit de servidores efetivos, em 6 não existem Médicos Peritos, e que somente em 1 foi apurada com certeza e precisão a lotação efetiva de Assistente Social. Também se verificou que no estado é de 25,30% o percentual médio de estagiários na composição da força de trabalho total das APS, o que significa que, regra geral, um quarto de toda a força de trabalho das agências é composta por estagiários. As várias informações coligidas sobre o capital humano do INSS, bem como as reflexões lançadas na apreciação desses dados, permitiram constatar que a carência de servidores efetivos é um dos elementos que fazem decrescer, em relação ao parâmetro nacional, a celeridade média na concessão de benefícios no Tocantins.

Também se procedeu a uma breve análise das condições de acesso ao Poder Judiciário no estado. Conquanto o foco da pesquisa seja as condições materiais de acesso ao INSS, entendeu-se que uma breve análise sobre as condições de acesso ao Judiciário no Tocantins é importante para construir um quadro sintético da estrutura que esse Poder oferece ao cidadão para o ajuizamento de demandas previdenciárias. Afinal, eventuais questionamentos quanto aos reflexos, no acesso à jurisdição, de dificuldades de acesso à Previdência Social demandarão análises no caso concreto pelo Juiz ou Juíza que receba uma certa ação previdenciária ajuizada sem prévio requerimento administrativo sob uma eventual alegação de onerosidade excessiva para aviar o requerimento, ou de mora excessiva na análise do requerimento. Diante desse quadro, o estudo da capilaridade da rede de atendimento ofertada pelo Poder Judiciário é importante para que se conheça um pouco melhor as condições que o cidadão terá para reclamar contra as dificuldades para acessar o INSS.

Analisou-se então de maneira conjugada a distribuição pelo território tocantinense das estruturas do Instituto, do TJTO e da SJTO, e se observou que todas as cidades que sediam APS são também sedes de Varas Federais e/ou de Comarcas. Também foi possível perceber que o

Poder Judiciário, especialmente o Tribunal de Justiça tocantinense, dispõe de uma estrutura física bastante capilarizada, posto que existem Comarcas em 45 dos 139 municípios, o que corresponde a 32,37% das cidades. Já a Justiça Federal dispõe de uma estrutura notoriamente mais enxuta, localizada somente nas três maiores cidades.

Situadas em apenas 12 cidades, as unidades de atendimento da Previdência são acessíveis a 99,02% da população do estado. Já as unidades do Poder Judiciário se situam nas mesmas 12 cidades das agências, e em outras 33, o que permite que se denote que as condições para se chegar ao Judiciário são ainda melhores do que aquelas para se alcançar uma agência do INSS. Sob essa ótica, em casos específicos em que se identifique eventual dificuldade de acesso ao INSS, as condições para se demandar diretamente o Poder Judiciário (seja federal, seja estadual) serão seguramente melhores. Isso possibilitará que uma pontual dificuldade para o processamento de um requerimento administrativo (por exemplo, por demora excessiva na análise, ou por dificuldade para se chegar à APS) seja exposta ao Juiz(a) da causa, com requerimento de prosseguimento da ação com base nas exceções fixadas pelo STF no RE 631.240. Conclui-se, portanto, que no estado do Tocantins eventuais óbices para que se chegue ao INSS não são, por si só, impedimentos para que se chegue ao Estado-juiz, inclusive para reclamar contra eventuais dificuldades de acesso à Previdência Social.

O cerne da pretensão do presente estudo foi analisar as condições materiais de acesso ao INSS sob a perspectiva de cada município tocantinense. Acredita-se que tal expediente permite oferecer aos juristas que atuam na matéria previdenciária no estado, bem como ao público em geral, um material que oriente a prática profissional em causas previdenciárias frente às inovações trazidas pela decisão do STF no RE 631.240. Levou-se tal pretensão a cabo por meio da análise conjugada de certas variáveis atinentes ao acesso à Previdência Social por moradores de cada um dos 139 municípios tocantinenses, cuja escolha e forma de interpretação foram alhures justificadas. Organizou-se os dados atinentes a cada localidade, comparou-se uns aos outros, e organizou-se os municípios em níveis de facilidade de acesso: adequado, sob atenção, e crítico.

Os dados analisados se relacionam aos diversos aspectos do acesso ao INSS para a formulação de requerimentos administrativos, fora e dentro das portas das agências da Previdência Social. Foram eles: a) existência de rota direta para cidade sede de APS; b) existência de rota indireta para cidade sede de APS; c) pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis; d) APS mais próxima se localiza a 150 quilômetros de distância ou menos; e) APS mais próxima tem lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação

ideal; f) cidade sede de Comarca ou de Vara Federal. Todas as variáveis, se vertidas sob a forma de indagações, admitem respostas curtas e objetivas: sim ou não. Por seu turno a incidência de respostas positivas (sim) e de respostas negativas (não) para cada uma das variáveis é passível de aferição objetiva. Tal situação habilitou as variáveis selecionadas a serem objeto de uma análise quantitativa, preparatória de uma subsequente avaliação qualitativa.

Respostas positivas a cada uma das variáveis eleitas representaram pontos positivos (+1), ao passo que respostas negativas representaram pontuação zerada (0). Perpassados todos os quesitos, as cidades com as melhores condições possíveis de acesso receberam nota equivalente a 6, porque cada uma das variáveis retornou respostas positivas. Já cidades com as piores condições possíveis de acesso tiveram nota 0, porque todas as variáveis retornaram respostas negativas. Essas notas, variáveis entre 0 e 6, permitiram que se conduzisse uma análise qualitativa consistente na organização dos indicadores não frequenciais de forma a possibilitar uma segregação das cidades em grupos com padrões semelhantes de notas e, portanto, padrões semelhantes de acesso à Previdência Social. Em grau adequado de acesso (A) foram agrupadas as cidades com notas 4, 5 e 6. Em grau de acesso sob atenção (B) estão reunidas cidades com notas 2 e 3. E em grau crítico de acesso (C) figuram cidades com notas 0 e 1.

Devidamente organizados e tabulados (confira-se o Apêndice B), os dados permitiram constatar que, entre os 139 municípios do Tocantins: a) 110 receberam a nota A (79,13% do total), correspondente a um grau adequado de acesso ao INSS; b) 24 receberam a nota B (17,27% do total), referente a um grau sob atenção de acesso ao Instituto; c) 5 receberam a nota C (3,60%), o que indica grau crítico de acesso à Previdência Social. Com base em dados populacionais de 2015 (BRASIL, 2015b, p. 11/14), tem-se então que 92,75% da população tocaninense vive em cidades com nota A, enquanto 6,57% da população vive em cidades com nota B, ao passo que 0,68% dos habitantes estão localizados em cidades com nota C.

Seguramente tais resultados não significam que todo esse contingente populacional dispõe de condições ideais de acesso. Ao longo do estudo foram verificadas e apontadas algumas situações que demandam atenção e melhorias como forma de se implementar o acesso e a celeridade no serviço prestado pelo INSS. Citam-se: a) limitações do quadro funcional do INSS, b) falta de PrevMóvel, c) falta de PrevCidade, d) falta de linhas de transporte público rodoviário regular em algumas localidades. Algumas dessas medidas demandam investimentos vultosos (aquisição e equipagem de PrevMóvel) ou de caráter continuado (aumento do quadro funcional), outras demandam espaço orçamentário bastante reduzido (convênio entre Município e INSS para a criação de PrevCidade), mas todas elas são capazes de contribuir

para que o direito humano e fundamental à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais (para aqueles que reúnam as exigências legais para tanto) seja cada vez mais eficaz e eficiente no Tocantins.

As localidades que receberam nota C (Centenário, Chapada da Areia, Ipueiras, Mateiros e São Félix do Tocantins), apesar de sua baixa representatividade demográfica (abarcam 0,68% da população estadual), demandam medidas com efetivo potencial para a reversão das restrições de seus habitantes à rede de atendimento do INSS. Foram então apontados meios alternativos de se garantir um acesso adequado dos habitantes dessas urbes ao INSS, valorizando-se uma postura propositiva e reativa quanto às adversidades, sempre com atenção quanto à eficiência e à economicidade das proposições. As medidas foram as seguintes: a) inclusão em rota regular de atendimento pelo PrevMóvel; b) implantação de PrevCidade; c) disponibilização de rotas regulares de transporte público coletivo rodoviário que as conectem com cidades sede de APS.

Apesar disso, o estudo trouxe, sob uma perspectiva geral, resultados positivos na medida em que permitiu verificar que 99,32% dos habitantes do Tocantins têm acesso a condições regulares de acesso à Previdência Social. Como já dito, essa conclusão foi precedida pela indicação crítica e justificada de diversos aspectos que ainda demandam melhorias, mas permitiu verificar que, regra geral, há razoável facilidade para o acesso ao INSS no Estado do Tocantins.

A distribuição dos municípios tocaninenses nas três classes de grau de facilidade no acesso permitiu traçar uma perspectiva geral das condições materiais de acesso ao INSS em cada uma das localidades analisadas. Isso certamente subsidiará a atuação do Advogado, do Procurador Federal e do Juiz que atuará em caso concretos nessas localidades na verificação do preenchimento das condições da ação das lides previdenciárias, entre as quais se encontra o prévio requerimento administrativo. Portanto, foram reunidos e organizados dados que seguramente auxiliarão na identificação de situações pontuais que representem efetiva restrição de acesso à via administrativa previdenciária, seja por onerosidade excessiva para se chegar a uma APS, seja por mora excessiva na apreciação de um requerimento. Utilizando-se as informações desse quadro geral como paradigma, será mais fácil para que o profissional que atua em demandas previdenciárias possa identificar casos de restrição de acesso ao INSS e, aplicando as balizas que o próprio STF firmou ao julgar o RE 631.240, possa defender o ajuizamento de ações previdenciárias com dispensa de prévio requerimento administrativo. Tudo com vistas a garantir efetividade aos direitos humanos à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais e de acesso à jurisdição.

Refletindo-se esse quadro de acesso à Previdência Social à luz do referencial teórico adotado, vê-se que o segurado e o beneficiário do RGPS no Tocantins têm o seu direito humano à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais (quando reunidas as condições legais para tanto) respeitado, sem que restrições de acesso às agências do INSS possam representar um amesquinamento do próprio direito aos benefícios. Via de consequência, também há condições favoráveis ao regular exercício do direito humano de acesso à jurisdição para se buscar a tutela do Estado-juiz contra eventuais ataques ao direito à percepção de benefícios, mesmo após o julgamento do RE 631.240. O fato de 99,32% da população do estado ter condições regulares de acesso ao INSS demonstra que, regra geral, essa população tem respeitado o seu “direito de ter direitos” (ARENDDT, 2015, p. 403) na medida em que, como podem apresentar as suas pretensões previdenciárias sem maiores restrições na via administrativa e na judicial, são pessoas cujas opiniões e ações são relevantes e aptas a influenciarem o meio que as circunda. Nesse contexto, o cidadão tocantinense médio, pelo menos em relação a seus direitos de perceber benefícios previdenciários e assistenciais e de acessar o Poder Judiciário, não sofre uma degradação do caráter universal e inerente desses direitos humanos.

Ademais, para o pequeno contingente populacional (0,68%) cujas condições materiais de acesso aos postos de atendimento do INSS sofrem restrições, foram apresentadas, de maneira justificada, medidas simples, eficientes e econômicas de melhoria desse acesso. O implemento de qualquer uma das medidas apresentadas tem aptidão para, às vezes em curtíssimo prazo (como seria o caso de criação de rota de transporte público regular entre cidade com nota C para uma cidade sede de APS), resgatar essas pessoas do estado de isolamento político (ARENDDT, 2015) por elas vivenciado.

Por fim, é importante também tecer considerações sobre o fato de que os resultados da pesquisa contribuem para a construção da ideia de que, no Estado do Tocantins, em matéria previdenciária, o contencioso administrativo é um método de autocomposição eficiente na medida em que permite o acertamento de direitos com a dispensa da tutela jurisdicional. Contatou-se, afinal, que 99,32% da população do estado tem acesso regular à Previdência Social, e existe pesquisa que indica que a maioria dos atos administrativos do INSS no Estado do Tocantins são mantidos quando questionados perante o Poder Judiciário⁴¹. Tais dados

⁴¹ Rabelo e Valadares (2017, p. 198/199) realizaram levantamento sobre dados relativos ao processamento administrativo pelo INSS de requerimentos de benefícios assistenciais e seus reflexos em ações em trâmite perante o Juizado Especial Federal em Palmas/TO. Procederam a uma análise quantitativa de dados coletados após a predeterminação de parâmetros geográfico (âmbito de competência territorial do Juizado), temporal (ações

indicam que o contencioso administrativo é acessível e eficiente na resolução de demandas entre o INSS e aqueles que demandam os seus serviços.

Os dados apurados permitem que se afirme que a via administrativa é apta a desempenhar análises tecnicamente corretas e satisfatoriamente céleres das demandas que lhe são apresentadas pelos cidadãos. Nesse contexto, entende-se que os dados da presente pesquisa colaboram para que se fomente e fortaleça a atuação autocompositiva da Administração Pública em matéria previdenciária, como forma de garantir a efetivação de direitos e de reduzir a hiperlitigiosidade. Afinal, como afirmam Rabelo e Valadares (2017), a resolução de conflitos na esfera administrativa é um instrumento que pode contribuir para a redução do congestionamento do Poder Judiciário, se devidamente fomentado.

Frente a todos os dados apurados e analisados, bem como diante da experiência profissional como Procurador Federal com atuação em matéria previdenciária em várias regiões do país (Mato Grosso do Sul, Tocantins, Distrito Federal, Bahia, Amazonas, Pará e Rondônia), tem-se por confirmada a importância do contencioso administrativo para o acertamento de direitos em demandas previdenciárias. A discussão do direito a benefícios previdenciários e assistências diretamente entre o requerente e o INSS é um expediente gratuito, célere e eficiente para a discussão do direito a essas prestações que dependem do preenchimento de diversos requisitos legais para serem concedidas. Quando agentes públicos especializados analisam essas demandas, reúne-se informações justificadoras da concessão ou da negativa do direito. E quando, inconformado com o ato administrativo, o cidadão reclama a tutela jurisdicional, as informações do processo administrativo e os fundamentos do ato administrativo são expedientes que contribuem para a instrução do processo judicial. O contencioso administrativo, portanto, quando não é suficiente para o acertamento integral do direito, ainda colabora para aprofundar e qualificar a discussão judicial a ser travada entre o cidadão e o INSS.

Em suma, a exigência de prévio requerimento administrativo como condição da ação em demandas judiciais de natureza previdenciária e assistencial não representou um amesquinamento dos direitos humanos à percepção de benefícios previdenciários e assistenciais e de acesso à jurisdição no Estado do Tocantins. Isso porque as unidades de

ajuizadas a partir de novembro de 2014 e sentenciadas até abril de 2016), e material (ações que questionam ato do INSS que indeferiu ou cessou benefício assistencial), objetivando verificar a eficiência do INSS no processamento e análise dos requerimentos de benefícios assistenciais a partir do índice de atos administrativos mantidos ou alterados pelo Poder Judiciário. Constataram que as decisões administrativas objeto de questionamento em ações judiciais foram mantidas em 81,92% dos casos. Constataram ainda que, nos casos em que houve manutenção do ato administrativa, em 89,70% das vezes o fundamento da decisão judicial foi idêntico ao fundamento do ato administrativo questionado.

atendimento do INSS são acessíveis a 99,32% da população tocantinense, e os atos administrativos lá praticados são mantidos em grande parte das vezes em que são questionados perante o Poder Judiciário. Portanto, o contencioso administrativo perante o INSS, no Estado do Tocantins, revela-se como um verdadeiro método de autocomposição de demandas, posto que se mostra como um expediente gratuito, acessível, célere e eficiente no acerto de direitos em matéria previdenciária e assistencial.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **Risco social no espaço rural: a reforma previdenciária e o fim da aposentadoria rural**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, 2017. Disponível em: <https://www.cegraf.ufg.br/up/688/o/book_risco_social.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

_____. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

_____. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro W. Barbosa. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016a.

_____. **Sobre a violência**. Tradução de André Duarte. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016b.

BALERA, Wagner. MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito previdenciário**. 11. ed. São Paulo, Método, 2015.

BANCO MUNDIAL. **Argentina – El país em datos**. 2017a. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/country/argentina>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. **Brasil – Visão panorâmica do país**. 2017b. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. **Haiti – Country at a glance**. 2017c. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/haiti>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. **Paraguay – El país em datos**. 2017d. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. **Uruguay – El país em datos**. 2017e. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/country/uruguay>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Ed. rev. e amp. São Paulo: Edições 70, 2011.

BESTER, Gisela Maria. NOBREGA, Candida Dettenborn. Perícia científica especializada na constatação da deficiência intelectual, mental ou grave e classificação de dependentes de segurados segundo a lei n. 13.146/2015: efetivação de direitos fundamentais evitando meros decisionismos administrativo-judiciais. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 56/73, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/1224/1656>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). **A Procuradora Federal Manuela Lacerda Rocha Mehl é a nova Procuradora Regional da PFE/INSS na 2ª Região**. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/212519>. Acesso em: 09 mai. 2017.

_____. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Lista de Aeródromos Públicos**. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/aeropostos>>. Último acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). **Resolução n. 1.274, de 03 de fevereiro de 2009**. Aprova a norma para outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros, veículos e cargas na navegação interior de travessia. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://antaq.gov.br/Portal/pdf/Norma_Resolucao_1274_TRANSPORTE_DE_TRAVESSIA.pdf>. Último acesso em: 03 ago. 2017.

_____. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). **Resolução n. 260, de 27 de julho de 2004**. Aprova a norma para a concessão de benefício aos idosos no transporte aquaviário interestadual de passageiros. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/portaltv3/pdfSistema/Publicacao/0000000033.pdf>>. Último acesso em: 03 ago. 2017.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Transporte de passageiros. **Consulta de linhas que fazem ligação entre duas localidades**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://appweb.antt.gov.br/SGP/src.br.gov.antt/apresentacao/consultas/LinhasFazemSecaoDuasLocalidade.aspx>>. Último acesso em: 04 ago. 2017.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **100 maiores litigantes**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Competência delegada: impacto nos processos da justiça estadual**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/02/64d8037d86c4de78f4de01cdc94035b7.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. **Decreto n. 3.691, de 19 de dezembro de 2000**. Regulamenta a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre o transporte de pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Diário Oficial da União, Brasília, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3691.htm>. Acesso em: 04 ago. 2017.

_____. **Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 set. 2007. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm>. Acesso em: 13 jul. 2017.

_____. **Decreto n. 8.653, de 28 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre as atribuições específicas dos cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social, de que trata a Lei n. 10.855, de 1º de abril de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8653.htm>. Último acesso em: 07 ago. 2017.

_____. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. **Busca agências**. Brasília, 2017b. Disponível em: < <http://www.buscacep.correios.com.br/sistemas/agencias/>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010 Brasil**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4&uf=00>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2015**. Brasília, 2015b. Disponível em: < ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_2015_0915.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Acesso à Informação. **Resposta a pedido de informação n. 37400004039201679**. Brasília, 2016c. Disponível em: < http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nu p=37400004039201679>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Acesso à Informação. **Resposta a pedido de informação n. 37400005224201761**. Brasília, 2017c. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=MYUvyi3MOsc=>>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Boletim Estatístico da Previdência Social – Dezembro 2015**. Brasília, 2015c. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Beps122015_Final.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Boletim Estatístico da Previdência Social – Dezembro 2016**. Brasília, 2016d. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/beps16.12.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Boletim Estatístico da Previdência Social – Março 2013**. Brasília, 2013a. Disponível em:

<http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130502-093508-143.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Boletim Estatístico da Previdência Social – Março 2014**. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Beps032014_final.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Boletim Estatístico da Previdência Social – Março 2017**. Brasília, 2017d. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/beps17.03.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Boletim Estatístico da Previdência Social – Novembro 2016**. Brasília, 2016e. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/beps16.11.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Boletim Estatístico Regional da Previdência Social – Março 2015 – Região Norte**. Brasília, 2015d. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/BERPS_Norte_mar15_final.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Boletim Estatístico Regional da Previdência Social – Março 2016 – Região Norte**. Brasília, 2016f. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/BERPS_Norte_mar16_final.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Boletim Estatístico Regional da Previdência Social – Março 2017 – Região Norte**. Brasília, 2017e. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/berps17.03no.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Instrução Normativa INSS/PRES n. 77, de 21 de janeiro de 2015**. Estabelece rotinas para agilizar a uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 2015e. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Resolução INSS/PRES n. 9, de 17 de abril de 2006**. Estabelece as diretrizes para a implantação da Unidade de Atendimento PrevCidade. Diário Oficial da União, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/72/inss-pres/2006/9.htm>>. Acesso em: 22 set. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **PREVBarco: aos 14 anos, integrando a Amazônia**. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2012/02/prevbarco-aos-14-anos-integrando-a-amazonia/>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Rede de Atendimento**. Brasília, 2016g. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/inss/rede-de-atendimento/>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

_____. **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, Brasília, 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 24 mai. 2017.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 24 mai. 2017.

_____. **Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994**. Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Diário Oficial da União, Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8899.htm>. Acesso em: 04 ago. 2017.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. **Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004**. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.855.htm>. Último acesso em: 07 ago. 2017.

_____. **Lei n. 11.907, de 2 de fevereiro de 2009**. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria [...]; dispõe sobre a estruturação da Carreira de Perito Médico Previdenciário, no âmbito do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; [...] e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm>. Último acesso em: 08 ago. 2017.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 2015f. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. **Lei n. 13.135, de 17 de junho de 2015**. Altera as Leis n. 8.213, de 24 de julho de 1991, n. 10.876, de 2 de junho de 2004, n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e n. 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2015g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm#art1>. Último acesso: 08 ago. 2017.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 2015h. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Passe livre**. Brasília, 2017f. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/direto-ao-cidadao/passe-livre.html#conheca_melhorPL_beneficiario>. Último acesso em: 04 ago. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 1.372.652 Ceará**. Inteiro teor do acórdão. Recorrente: União. Recorrido: Francisco Joacir Vieira Tavares. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 19 mar. 2015. Brasília, 2015i. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1392381&num_registro=201300670814&data=20150331&formato=PDF>. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 254.417 Minas Gerais**. Inteiro teor do acórdão. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Orlando Cândido da Silva e outro. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão. Julgado em 02 fev. 2009. Brasília, 2009d. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200000333301&dt_publicacao=02/02/2009>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 273.791 São Paulo**. Inteiro teor do acórdão. Recorrente: Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas Secas e Molhadas de São Paulo e Itapeverica da Serra. Recorrido: Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas de São Paulo e Região. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 15 ago. 2000. Brasília, 2000b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=259533>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 626.489 Sergipe**. Inteiro teor do acórdão. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Maria das Dores Oliveira Martins. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em 16 out. 2013. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6760827>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240 Minas Gerais**. Inteiro teor do acórdão. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Marlene de Araújo Santos. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em 03 set. 2014. Brasília, 2014c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. STF Notícias. **1ª Turma muda entendimento sobre recurso em HC**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=214346>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional – Acórdão n. 1795/2014 - Plenário**. Inteiro teor do acórdão. Entidade auditada: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Julgado em 07 jul. 2014. Brasília, 2014d. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDA O%253A1795%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen %25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT %2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BRITO, Fausto. A ruptura dos Direitos Humanos na Filosofia Política de Hannah Arendt. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 54, n. 127, p. 177-196. Jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2013000100010>. Acesso em: 04 fev. 2017.

CARDOSO, Maurício. Brasil atinge a marca de 100 milhões de processos em tramitação na Justiça. **Consultor Jurídico**, São Paulo, set. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-15/brasil-atinge-marca-100-milhoes-processos-tramitacao>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA. **Declaração americana dos direitos e devedores do homem**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecAmeDirDevHom.html>>. Acesso em: 18 out. 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Será o fim da categoria condições da ação?** Uma intromissão no debate travado entre Fredie Didier Jr. e Alexandre Freitas Câmara. Disponível em: <<http://www.leonardocarneirodacunha.com.br/artigos/sera-o-fim-da-categoria-condicoes-da-acao-uma-intromissao-no-debate-travado-entre-fredie-didier-jr-e-alexandre-freitas-camara/>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. Volume 1. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

DÓLAR fecha a R\$3,25 e cai 17,7% em 2016, a 1ª queda anual desde 2010. **UOL Economia**, São Paulo, 29 dez. 2016. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/cotacoes/noticias/redacao/2016/12/29/dolar.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

GALLI, Marcelo. Mais de 102 milhões de processos passaram pelo Judiciário em 2015. **Consultor Jurídico**, São Paulo, out 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-out-17/102-milhoes-processos-passaram-judiciario-2015>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* Conferência de Seoul 2014. Constituição e Processo - Acesso efetivo à justiça: o direito de acesso à justiça e responsabilidades públicas. **Revista de Processo**[S.l.], v. 40, n. 250, p. 17-31, 2015. Disponível em: <http://repository.usp.br/single.php?_id=002745558>. Acesso em: 04 fev. 2017.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. Os Direitos Fundamentais e a Seguridade Social. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 31. Jul. 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1204>. Acesso em: 04 fev. 2017.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 55-65. Mai.-Ago. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200005>. Acesso em: 04 fev. 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. Volume 1. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 102**. Dispõe sobre normas mínimas da seguridade social. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/468>>. Acesso em: 18 out. 2017.

_____. **As boas práticas brasileiras em seguridade social**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_234579/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 18 out. 2017.

PEREIRA, Ana Paula Silva. **A crítica de Hannah Arendt à universalidade vazia dos direitos humanos: o caso do “refugio da terra”**. 2014. 90 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. Disponível em: <<http://tede.biblioteca.ufpb.br:8080/bitstream/tede/5667/1/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

PIOVESAN, Flavia. Direito ao desenvolvimento – desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, F.; SOARES, I. V. P. (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 7. ed. rev., amp. e atual. Salvador: Editora JvsPodivm, 2015.

RABELO, Alex. VALADARES, Rayka Oliveira Soares. A redução da hiperlitigiosidade brasileira pelo fortalecimento do contencioso administrativo: uma análise quantitativa em uma Vara Federal de Palmas – TO da eficiência do INSS na análise de benefícios assistenciais e dos seus reflexos sobre o Poder Judiciário. In: MELO, J. W. R. de. ROCHA, S. M. da.

FERNANDES, S. R. T. (Coord.). **Caminhos e olhares sobre os direitos humanos**. Curitiba: CRV, 2017.

RODAS, Sérgio. Arbitragem e Conciliação revolucionarão processo tributário, diz Marcelo Navarro. **Consultor Jurídico**, São Paulo, dez 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-dez-09/conciliacao-revolucionara-processo-tributario-marcelo-navarro>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

SCHIO, Sônia Maria; PEIXOTO, Cláudia Carneiro. O conceito de lei em Hannah Arendt. **Ethic@ - An internacional Journal for Moral Philosophy**, Florianópolis, v. 11, n. 3, p. 289-297. ISSN 1677-2954. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/1677-2954.2012v11n3p289>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

SILVA, Rinaldo Mouzalas de Souza e. **Processo civil**. Volume Único. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

TAKAHASHI, Bruno. O Direito Processual Previdenciário, a conciliação e o papel do Poder Judiciário. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 60, jun. 2014. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/75625>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento**. V. 1. 49. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TOCANTINS, Estado do. Agência Tocantinense de Regulação – ATR. Acesso à Informação. **Resposta a pedido de informação n. 20161060**. Palmas, 2016.

_____. **Lei n. 1.758, de 02 de janeiro de 2007**. Reestrutura a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Tocantins – ARESTO, dá nova denominação a esta e adota outras providências. Palmas, 2007. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/356483/>>. Último acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Corregedoria-Geral da Justiça. **Relação das Comarcas do Estado do Tocantins**. Palmas, 2017. Disponível em: <<http://wwa.tjto.jus.br/gwebcorregedoria/Report/VisualizarRelComarca.aspx>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

TORRES, Ana Paula Repolês. **Direito e política em Hannah Arendt**. São Paulo: Loyola, 2013.

APÊNDICE A

Tabela 6 – Dados sobre rotas de transporte público rodoviário entre cidades sede de APS e cidades sem APS no Estado do Tocantins

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
Araguaína	Ananás	Riachinho, Wanderlândia, Piraquê, Darcinópolis, Angico	Diária
	Aguiarnópolis	Wanderlândia, Darcinópolis, Palmeiras do Tocantins	Diária
	Araguanã	Carmolândia	Diária
	Araguatins	Wanderlândia, Darcinópolis, Angico, Luzinópolis, Cachoeirinha, São Bento do Tocantins, Riachinho, Ananás	Diária
	Arapoema	Nova Olinda, Bandeirantes	Diária
	Babaçulândia		Diária
	Bernardo Sayão	Nova Olinda	Diária
	Campos Lindos	Barra do Ouro, Goiatins	Diária
	Carmolândia		Diária
	Couto Magalhães	Nova Olinda	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
	Filadélfia		Diária
	Goiatins	Barra do Ouro	Diária
	Gurupi	Nova Olinda, Colinas do Tocantins, Brasilândia do Tocantins, Presidente Kennedy, Guaraí, Fortaleza do Tabocão, Rio dos Bois, Miranorte, Barrolândia, Paraíso do Tocantins, Pugmil, Nova Rosalândia, Oliveira de Fátima, Fátima, Santa Rita do Tocantins, Crixás do Tocantins, Aliança do Tocantins	Diária
	Itacajá	Nova Olinda, Brasilândia, Tupiratins, Itapiratins, Barro do Ouro	Diária
	Nova Olinda		Diária
	Palmas	Nova Olinda, Colinas do Tocantins, Brasilândia do Tocantins, Presidente Kennedy, Guaraí, Fortaleza do Tabocão,	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Rio dos Bois, Miranorte, Miracema do Tocantins, Lajeado,	
	Palmeirante	Nova Olinda	Diária
	Paraíso do Tocantins	Nova Olinda, Colinas do Tocantins, Brasilândia do Tocantins, Presidente Kennedy, Guaraí, Fortaleza do Tabocão, Rio dos Bois, Miranorte	Diária
	Pau D'arco	Nova Olinda, Bandeirantes, Arapoema	Diária
	Tocantinópolis	Wanderlândia, Darcinópolis, Palmeiras do Tocantins, Aguiarnópolis, Nazaré, Santa Terezinha do Tocantins, Angico	Diária
	Wanderlândia		Diária
	Xambioá	Carmolândia, Araguanã, Piraquê, Wanderlândia	Diária
	Augustinópolis	São Bento do Tocantins,	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Cachoeirinha, Luzinópolis, Angico, Ananás, Riachinho, Wanderlândia	
	Aixá do Tocantins	Augustinópolis, São Bento do Tocantins, Cachoeirinha, Luzinópolis, Angico, Darcinópolis, Wanderlândia	Diária
	Colinas do Tocantins	Nova Olinda	Diária
	Guaraí	Presidente Kennedy, Brasilândia do Tocantins, Colinas do Tocantins, Guaraí	Diária
	Itaguatins	Maurilândia, Aguiarnópolis, Palmeiras do Tocantins, Darcinópolis, Wanderlândia	Diária
	Pedro Afonso	Nova Olinda, Brasilândia, Presidente Kennedy	Diária
	Piraquê		Diária
	Santa Fé do Araguaia	Muricilândia, Aragominas	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
Arraias	Palmas	Porto Nacional, Silvanópolis, Santa Rosa do Tocantins, Chapada da Natividade, Conceição do Tocantins, Natividade	Diária
	Taipas do Tocantins	Conceição do Tocantins	Diária
Gurupi	Araguaína	Nova Olinda, Colinas do Tocantins, Brasilândia do Tocantins, Presidente Kennedy, Guaraí, Fortaleza do Tabocão, Rio dos Bois, Miranorte, Barrolândia, Paraíso do Tocantins, Pugmil, Nova Rosalândia, Oliveira de Fátima, Fátima, Santa Rita do Tocantins, Crixás do Tocantins, Aliança do Tocantins	Diária
	Dianópolis	Porto Alegre do Tocantins, Almas, Natividade, São	Exceto sábado

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Valério da Natividade, Peixe	
	Araguaçu	Cariri do Tocantins, Figueirópolis, Alvorada, Formoso do Araguaia, Sandolândia	Diária
	Cariri do Tocantins		Exceto feriados
	Cristalândia	Dueré, Lagoa da Confusão	Diária
	Crixás do Tocantins	Aliança do Tocantins	Diária
	Dueré		Diária
	Formoso do Araguaia		Exceto domingo
	Miracema do Tocantins	Aliança do Tocantins, Crixás do Tocantins, Santa Rita do Tocantins, Fátima, Oliveira de Fátima, Nova Rosalândia, Pugmil, Paraíso do Tocantins, Barrolândia, Miranorte	Diária
	Natividade	Peixe, São Valério da Natividade	Diária
	Palmas	Aliança do Tocantins, Brejinho de Nazaré, Porto Nacional, Fátima, Santa Rita do	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Tocantins, Crixás do Tocantins	
	Taguatinga	Aurora do Tocantins, Lavandeira, Combinado, Novo Alegre, Arraias, Paranã, São Salvador do Tocantins	Diária
	Palmeirópolis	São Salvador, Jaú do Tocantins, Peixe, Alvorada, Jaú do Tocantins	Diária
	Peixe	Sucupira	Diária
Miracema do Tocantins	Gurupi	Aliança do Tocantins, Crixás do Tocantins, Santa Rita do Tocantins, Oliveira de Fátima, Fátima, Nova Rosalândia, Pugmil, Paraíso do Tocantins, Barrolândia, Miranorte	Diária
	Miranorte		Diária
	Palmas	Lajeado	Diária
Palmas	Aguiarnópolis	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Guarai, Presidente Kennedy,	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Brasilândia do Tocantins, Colinas do Tocantins, Nova Olinda, Araguaína, Wanderlândia, Darcinópolis, Palmeiras do Tocantins	
	Alvorada	Porto Nacional, Fátima, Santa Rita do Tocantins, Crixás do Tocantins, Aliança do Tocantins, Gurupi, Figueirópolis	Diária
	Araguacema	Paraíso dos Tocantins, Monte Santo do Tocantins, Divinópolis, Abreulândia, Dois Irmãos do Tocantins	Diária
	Araguaçu	Alvorada, Figueirópolis, Cariri do Tocantins, Gurupi, Aliança do Tocantins, Crixás do Tocantins, Santa Rita do Tocantins, Fátima, Porto Nacional	Dias alternados
	Araguaína	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		do Tabocão, Guaraí, Presidente Kennedy, Brasilândia do Tocantins, Colinas do Tocantins, Nova Olinda	
	Arraias	Porto Nacional, Silvanópolis, Santa Rosa do Tocantins, Chapada da Natividade, Natividade, Conceição do Tocantins	Diária
	Augustinópolis	Paraíso do Tocantins, Barrolândia, Miranorte, Guaraí, Colinas do Tocantins, Araguaína, Wanderlândia, Ananás, Angico, Luzinópolis, São Bento do Tocantins, Araguatins, Cachoeirinha, Riachinho	Diária
	Barrolândia		Diária
	Caseara	Paraíso do Tocantins, Monte Santo do Tocantins, Divinópolis,	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Marianópolis do Tocantins,	
	Colinas do Tocantins	Brasilândia do Tocantins, Presidente Kennedy, Guaraí, Fortaleza do Tabocão, Rio dos Bois, Miranorte, Miracema do Tocantins, Lajeado	Diária
	Colmeia	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Guaraí	Diária
	Couto Magalhães	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Guaraí, Colmeia, Pequizeiro, Paraíso do Tocantins, Barrolândia	Diária
	Dianópolis	Porto Alegre do Tocantins, Almas, Natividade, Chapada da Natividade, Santa Rosa do Tocantins, Silvanópolis, Porto Nacional	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
	Divinópolis	Paraíso do Tocantins, Monte Santo do Tocantins	Diária
	Esperantina	Paraíso do Tocantins, Barrolândia, Miranorte, Guaraí, Colinas do Tocantins, Nova Olinda, Araguaína, Wanderlândia, Darcinópolis, Palmeiras do Tocantins, Aguiarnópolis, Tocantinópolis, Nazaré, Luzinópolis, São Bento do Tocantins, Axixá, Augustinópolis, Buriti do Tocantins	Diária
	Filadélfia	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Guaraí, Presidente Kennedy, Brasilândia do Tocantins, Colinas do Tocantins, Nova Olinda, Araguaína	Dias alternados

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
	Goianorte	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Guaraí, Colmeia	Diária
	Guaraí	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão	Diária
	Gurupi	Porto Nacional, Fátima, Santa Rita do Tocantins, Crixás do Tocantins, Aliança do Tocantins, Brejinho de Nazaré	Diária
	Itacajá	Paraíso do Tocantins, Barrolândia, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Guaraí, Pedro Afonso, Santa Maria do Tocantins	Diária
	Itaporã	Colmeia, Guaraí, Fortaleza do Tabocão, Rio dos Bois, Miranorte, Miracema do Tocantins, Lajeado	Diária
	Lagoa da Confusão	Paraíso do Tocantins, Pugmil, Pium,	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Cristalândia, Nova Rosalândia	
	Lagoa do Tocantins	Taquaruçu, Santa Tereza do Tocantins	Diária
	Lizarda	Aparecida do Rio Negro, Novo Acordo	Dias alternados
	Miracema do Tocantins	Lajeado	Diária
	Miranorte	Miracema do Tocantins, Lajeado	Diária
	Monte do Carmo	Porto Nacional	Diária
	Novo Acordo	Santa Tereza do Tocantins, Taquaruçu, Aparecida do Rio Negro	Diária
	Novo Alegre	Combinado, Lavandeira, Aurora do Tocantins, Taguatinga, Ponte Alta do Tocantins, Novo Jardim, Dianópolis, Porto Alegre do Tocantins, Almas, Natividade, Chapada da Natividade, Santa Rosa do Tocantins,	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Silvanópolis, Porto Nacional	
	Novo Jardim	Porto Nacional, Natividade, Almas, Dianópolis, Silvanópolis, Santa Rosa do Tocantins, Natividade, Almas, Dianópolis	Diária
	Palmeirópolis	Porto Nacional, Silvanópolis, Santa Rosa do Tocantins, Chapada da Natividade, Natividade, Paranã, São Salvador do Tocantins	Diária
	Paraíso do Tocantins		Diária
	Pau D'arco	Paraíso do Tocantins, Barrolândia, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Guaraí, Presidente Kennedy, Brasilândia do Tocantins, Colinas do Tocantins, Bandeirantes, Arapoema	Dias alternados

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
	Pedro Afonso	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Tupirama, Bom Jesus do Tocantins	Diária
	Peixe	Porto Nacional, Silvanópolis, Santa Rosa do Tocantins, Chapada da Natividade, Natividade, São Valério da Natividade	Diária
	Pindorama	Porto Nacional, Silvanópolis, Sucupira	Diária
	Pium	Paraíso do Tocantins, Pugmil	Dias alternados
	Ponte Alta do Tocantins	Taquaruçu, Santa Tereza do Tocantins	Diária
	Rio Sono	Aparecida do Rio Negro	Diária
	Santa Maria do Tocantins	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Bom Jesus do Tocantins, Tupirama, Pedro Afonso	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
	Taguatinga	Porto Nacional, Silvanópolis, Santa Rosa do Tocantins, Chapada da Natividade, Natividade, Almas, Porto Alegre do Tocantins, Dianópolis, Novo Jardim, Ponte Alta do Bom Jesus	Dias alternados
	Talismã	Porto Nacional, Gurupi	Diária
	Tocantinópolis	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Guaraí, Presidente Kennedy, Brasilândia do Tocantins, Colinas do Tocantins, Nova Olinda, Araguaína, Wanderlândia, Darcinópolis, Palmeiras do Tocantins, Aguiarnópolis, Paraíso do Tocantins	Dias alternados
	Porto Nacional		Diária
	Santa Tereza do Tocantins		Exceto domingo

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
Araguatins	Araguaína	Wanderlândia, Darcinópolis, Angico, Luzinópolis, Cachoeirinha, São Bento do Tocantins, Axixá do Tocantins, Riachinho, Ananás	Diária
	Buriti do Tocantins	Augustinópolis	Diária
	Esperantina	Buriti do Tocantins, Augustinópolis	Diária
	São Miguel do Tocantins	Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins	Diária
	Tocantinópolis	Aguiarnópolis, Nazaré, Luzinópolis, Cachoeirinha, São Bento do Tocantins	Diária
	Sampaio	Augustinópolis	Diária
	São Bento do Tocantins	Buriti do Tocantins	Segunda a sábado
	São Sebastião do Tocantins	Buriti do Tocantins, Augustinópolis	Exceto domingo
	Dianópolis	Almas	
Conceição do Tocantins		Taipas do Tocantins	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
	Palmas	Porto Alegre do Tocantins, Almas, Natividade, Chapada da Natividade, Santa Rosa do Tocantins, Silvanópolis, Porto Nacional	Diária
	Rio da Conceição		Diária
	Gurupi	Peixe, São Valério da Natividade, Natividade, Almas, Porto Alegre do Tocantins	Exceto sábado
Paraíso do Tocantins	Araguaína	Nova Olinda, Colinas do Tocantins, Brasilândia do Tocantins, Presidente Kennedy, Monte Santo do Tocantins, Divinópolis, Abreulândia	Diária
	Barrolândia		Diária
	Fátima	Oliveira de Fátima, Nova Rosalândia, Pugmil	Diária
	Palmas		Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
	Cristalândia	Pugmil, Nova Rosalândia	Diária
	Divinópolis do Tocantins	Monte Santo do Tocantins	Diária
	Dois Irmãos do Tocantins	Monte Santo do Tocantins, Divinópolis do Tocantins, Abreulândia	Diária
	Lagoa da Confusão	Pugmil, Pium, Cristalândia, Nova Rosalândia	Diária
	Pium	Pugmil	Diária
Porto Nacional	Monte do Carmo		Diária
	Natividade	Chapada da Natividade, Santa Rosa do Tocantins, Silvanópolis	Diária
	Palmas		Diária
	Silvanópolis		Diária
	Brejinho de Nazaré		Diária
Tocantinópolis	Ananás	Angico, Carrasco Bonito, Nazaré	Diária
	Angico	Nazaré	Diária
	Araguaína	Wanderlândia, Darcinópolis, Palmeiras do	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Tocantins, Aguiarnópolis, Nazaré, Santa Terezinha do Tocantins, Nazaré, Angico	
	Araguatins	São Bento do Tocantins, Cachoeirinha, Luzinópolis, Nazaré, Aguiarnópolis	Diária
	Augustinópolis	Axixá do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins, Itaguatins, Maurilândia	Diária
	Cachoeirinha	Luzinópolis, Nazaré	Exceto domingo
	Maurilândia do Tocantins		Diária
	Palmas	Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Rio dos Bois, Fortaleza do Tabocão, Guaraí, Presidente Kennedy, Brasilândia do Tocantins, Colinas do Tocantins, Nova Olinda, Araguaína, Wanderlândia, Darcinópolis, Palmeiras do	Dias alternados

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Tocantins, Aguiarnópolis	
	Sítio Novo do Tocantins	Itaguatins, Maurilândia do Tocantins	Diária
Colinas do Tocantins	Araguaína	Nova Olinda	Diária
	Bernardo Sayão		Diária
	Palmas	Brasilândia do Tocantins, Presidente Kennedy, Guaraí, Fortaleza do Tabocão, Rio dos Bois, Miranorte, Miracema do Tocantins, Lajeado	Diária
	Palmeirante		Diária
	Pau D'arco	Bernardo Sayão, Arapoema	Diária
	Itacajá	Tupiratins, Brasilândia do Tocantins	Diária
	Juarina		Exceto domingo
Guaraí	Dois Irmãos do Tocantins	Goianorte, Colmeia	Dias alternados
	Fortaleza do Tabocão		Exceto domingo
	Araguaína	Presidente Kennedy, Brasilândia do Tocantins, Colinas do	Diária

Cidade sede de APS	Cidade com rota sem escalas para a cidade sede de APS	Cidade com rota para a cidade sede de APS, com escala na cidade com rota direta à esquerda	Frequência de embarque e desembarque de passageiros na rota
		Tocantins, Nova Olinda	
	Couto Magalhães	Colmeia, Pequizeiro	Diária
	Itacajá	Presidente Kennedy, Tupiratins	Diária
	Palmas	Lajeado, Rio dos Bois, Miranorte, Barrolândia, Paraíso do Tocantins, Fortaleza do Tabocão, Miracema do Tocantins	Diária
	Pedro Afonso	Bom Jesus do Tocantins	Diária
	Recursolândia	Pedro Afonso, Santa Maria do Tocantins	Diária
	Juarina	Couto Magalhães, Pequizeiro, Colmeia	Diária

Fonte: Elaborado pelo autor; TOCANTINS, 2016.

APÊNDICE B

Tabela 7 – Situação dos Municípios tocantinenses quanto ao grau de facilidade no acesso de seus moradores a uma unidade de atendimento do INSS

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
Abreulândia	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Paraíso do Tocantins)				
Aguiarnópolis	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Tocantinópolis)				
Aliança do Tocantins	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Gurupi)				
Almas	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Dianópolis)				
Alvorada	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Gurupi)				
Ananás	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Tocantinópolis)				
Angico	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Tocantinópolis)				
Aparecida do Rio Negro	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Palmas)				
Aragominas	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Araguaína)				
Araguacema	S	N	S	N	N	S	3	B
				(Guaraí – 158)				
Araguaçu	S	N	S	S	S ⁴²	S	5	A
				(Porangatu/GO)				
Araguaína	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Araguaína)				
Araguanã	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Araguaína)				

⁴² Conforme o INSS (BRASIL, 2017c, *on line*) a APS de Porangatu/GO tem uma lotação ideal de 7 servidores efetivos, e uma lotação efetiva de 8 servidores.

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
Araguatins	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Araguatins)				
Arapoema	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Colinas do Tocantins)				
Arraias	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Arraias)				
Augustinópolis	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Araguatins)				
Aurora do Tocantins	N	S	S	S	S	S	5	A
				(Arraias)				
Axixá do Tocantins	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Araguatins)				
Babaçulândia	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Araguaína)				
Bandeirantes do Tocantins	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Colinas do Tocantins)				
Barra do Ouro	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Araguaína)				
Barrolândia	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Paraíso do Tocantins)				
Bernardo Sayão	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Colinas do Tocantins)				
Bom Jesus do Tocantins	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Miracema do Tocantins)				
Brasilândia do Tocantins	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Colinas do Tocantins)				
Brejinho Nazaré	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Porto Nacional)				
Buriti do Tocantins	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Araguatins)				

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
Cachoeirinha	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Araguatins)				
Campos Lindos	S	N	S	S	S ⁴³	N	4	A
				(Balsas/MA)				
Cariri do Tocantins	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Gurupi)				
Carmolândia	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Araguaína)				
Carrasco Bonito	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Araguatins)				
Caseara	S	N	S	N	N	N	2	B
				(Paraíso do Tocantins – 189)				
Centenário	N	N	N	N	N	N	0	C
				(Miracema do Tocantins – 215)				
Chapada da Natividade	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Dianópolis)				
Chapada Areia	N	N	N	S	N	N	1	C
				(Paraíso do Tocantins)				
Colinas do Tocantins	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Colinas do Tocantins)				
Colmeia	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Guaraí)				
Combinado	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Arraias)				
Conceição do Tocantins	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Dianópolis)				
Couto Magalhães	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Colinas do Tocantins)				
Cristalândia	S	S	S	S	N	S	5	A

⁴³ Conforme o INSS (BRASIL, 2017c, *on line*) a APS de Balsas/MA tem uma lotação ideal de 12 servidores efetivos, e uma lotação efetiva de 11 servidores.

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
				(Paraíso do Tocantins)				
Crixás do Tocantins	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Gurupi)				
Darcinópolis	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Tocantinópolis)				
Dianópolis	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Dianópolis)				
Divinópolis do Tocantins	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Paraíso do Tocantins)				
Dois Irmãos do Tocantins	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Miracema do Tocantins)				
Dueré	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Gurupi)				
Esperantina	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Araguatins)				
Fátima	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Paraíso do Tocantins)				
Figueirópolis	N	S	S	S	S	S	5	A
				(Gurupi)				
Filadélfia	S	N	S	S	N ⁴⁴	S	4	A
				(Carolina/MA)				
Formoso Araguaia	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Gurupi)				
Fortaleza Tabocão	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Guaraí)				
Goianorte	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Guaraí)				
Goiatins	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Carolina/MA)				

⁴⁴ Conforme o INSS (BRASIL, 2017c, *on line*), a APS de Carolina/MA tem uma lotação ideal de 10 servidores efetivos, e uma lotação efetiva de 7 servidores.

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
Guaraí	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Guaraí)				
Gurupi	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Gurupi)				
Ipueiras	N	N	N	S	N	N	1	C
				(Porto Nacional)				
Itacajá	S	N	S	S	N	S	4	A
				(Guaraí)				
Itaguatins	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Tocantinópolis)				
Itapiratins	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Guaraí)				
Itaporã do Tocantins	S	N	S	S	N	N	3	B
				(Guaraí)				
Jaú do Tocantins	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Porangatu/GO)				
Juarina	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Colinas do Tocantins)				
Lagoa da Confusão	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Paraíso do Tocantins)				
Lagoa do Tocantins	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Palmas)				
Lajeado	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Palmas)				
Lavandeira	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Arraias)				
Lizarda	S	N	N	N	S ⁴⁵	N	2	B
				(Corrente/PI – 335)				
Luzinópolis	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Tocantinópolis)				

⁴⁵ Conforme o INSS (BRASIL, 2017c, *on line*), a APS de Corrente/PI tem uma lotação ideal de 8 servidores efetivos, e uma lotação efetiva de 7 servidores.

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
Marianópolis do Tocantins	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Paraíso do Tocantins)				
Mateiros	N	N	N	N	S	N	1	C
				(Dianópolis – 244				
Maurilândia do Tocantins	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Tocantinópolis)				
Miracema do Tocantins	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Miracema do Tocantins)				
Miranorte	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Miracema do Tocantins)				
Monte Carmo	S	N	S	S	N	N	3	B
				(Porto Nacional)				
Monte Santo do Tocantins	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Paraíso do Tocantins)				
Muricilândia	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Araguaína)				
Natividade	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Dianópolis)				
Nazaré	N	S	S	S	S	N	4	A
				Tocantinópolis)				
Nova Olinda	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Araguaína)				
Nova Rosalândia	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Paraíso do Tocantins)				
Novo Acordo	S	S	S	N	S	S	5	A
				(Palmas – 179)				
Novo Alegre	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Arraias)				
Novo Jardim	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Dianópolis)				

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
Oliveira de Fátima	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Paraíso do Tocantins)				
Palmas	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Palmas)				
Palmeirante	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Colinas do Tocantins)				
Palmeiras do Tocantins	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Tocantinópolis)				
Palmeirópolis	S	N	S	S	S	S	5	A
				(Porangatu/GO)				
Paraíso do Tocantins	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Paraíso do Tocantins)				
Paraná	N	S	S	S	S	S	5	A
				(Arraias)				
Pau D'arco	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Colinas do Tocantins)				
Pedro Afonso	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Guaraí)				
Peixe	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Gurupi)				
Pequizeiro	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Guaraí)				
Pindorama do Tocantins	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Dianópolis)				
Piraquê	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Araguaína)				
Pium	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Paraíso do Tocantins)				
Ponte Alta do Bom Jesus	N	S	N	S	S	N	3	B
				(Dianópolis)				

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
Ponte Alta do Tocantins	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Porto Nacional)				
Porto Alegre do Tocantins	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Dianópolis)				
Porto Nacional	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Porto Nacional)				
Praia Norte	N	N	N	S	S	N	2	B
				(Araguatins)				
Presidente Kennedy	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Guaraí)				
Pugmil	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Paraíso do Tocantins)				
Recursolândia	S	N	S	N	N	N	2	B
				(Guaraí – 197)				
Riachinho	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Tocantinópolis)				
Rio da Conceição	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Dianópolis)				
Rio dos Bois	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Miracema do Tocantins)				
Rio Sono	S	N	S	S	N	N	3	B
				(Miracema do Tocantins)				
Sampaio	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Araguatins)				
Sandolândia	N	S	S	S	N ⁴⁶	N	3	B
				(São Miguel do Araguaia/GO)				
Santa Fé do Araguaia	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Araguaína)				
Santa Maria do Tocantins	S	S	S	S	N	N	4	A

⁴⁶ Conforme o INSS (BRASIL, 2017c, *on line*), a APS de São Miguel do Araguaia/GO tem uma lotação ideal de 5 servidores efetivos, e uma lotação efetiva de 3 servidores.

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
				(Guaraf)				
Santa Rita do Tocantins	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Paraíso do Tocantins)				
Santa Rosa do Tocantins	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Porto Nacional)				
Santa Tereza do Tocantins	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Palmas)				
Santa Terezinha do Tocantins	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Tocantinópolis)				
São Bento do Tocantins	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Araguatins)				
São Félix do Tocantins	N	N	N	N	S	N	1	C
				(Palmas – 252)				
São Miguel do Tocantins	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Araguatins)				
São Salvador do Tocantins	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Gurupi)				
São Sebastião do Tocantins	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Araguatins)				
São Valério da Natividade	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Porto Nacional)				
Silvanópolis	S	S	S	S	N	N	4	A
				(Porto Nacional)				
Sítio Novo do Tocantins	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Araguatins)				
Sucupira	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Gurupi)				
Taguatinga	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Arraias)				
Taipas do Tocantins	S	S	S	S	S	N	5	A
				(Dianópolis)				
Talismã	S	N	S	S	S	N	4	A
				(Gurupi)				

Município	Rota direta	Rota indireta	Pelo menos uma das rotas funciona durante dias úteis	APS a menos de 150 quilômetros (cidade da APS – distância em Km, quando superior a 150Km)	APS a menos de 150 quilômetros com lotação de servidores efetivos igual ou superior a 80% da lotação ideal	Sede de Comarca ou de Vara Federal	Nota	Grau de acesso
Tocantínia	S	S	S	S	N	S	5	A
				(Miracema do Tocantins)				
Tocantinópolis	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Tocantinópolis)				
Tupirama	N	S	S	S	N	N	3	B
				(Guaraí)				
Tupiratins	N	S	S	S	S	N	4	A
				(Colinas do Tocantins)				
Wanderlândia	S	S	S	S	S	S	6	A
				(Araguaína)				
Xambioá	S	N	S	S	S	S	5	A
				(Araguaína)				

Fonte: Elaborado pelo autor; BRASIL, 2016c, *on line*; BRASIL, 2017c, *on line*; TOCANTINS, 2016, *on line*; TOCANTINS, 2017, fls. 01/02.