



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito / Relações Internacionais

VINICIUS GARRIDO MAXIMO

**JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS: Um estudo sobre os impactos sociais e econômicos, com base nas análises do Tribunal de Contas da União no TC 022.354/2017-4**

Brasília/DF  
2020

VINICIUS GARRIDO MAXIMO

**JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS: Um estudo sobre os impactos sociais e econômicos, com base nas análises do Tribunal de Contas da União no TC 022.354/2017-4**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCeub.

Orientadora: Professora Thais Maria Riedel de Resende Zuba

Brasília/DF  
2020

**Centro Universitário de Brasília**

**JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS: Um estudo sobre os impactos sociais e econômicos, com base nas análises do Tribunal de Contas da União no TC 022.354/2017-4**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCeub.

Orientadora: Professora Thais Maria Riedel de Resende Zuba

Brasília/DF, 9 de outubro de 2020.

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a)**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## RESUMO

O presente trabalho analisa os casos de judicialização previdenciária e os impactos sociais e econômicos que o crescente número de demandas judiciais, em detrimento da via administrativa, causam no âmbito brasileiro. Realiza-se um profundo estudo constitucional acerca da Previdência Social, da proteção ao risco social e do direito ao acesso à Justiça. Apresenta-se o rito do processo previdenciário nas esferas administrativa e judicial, demonstrando a amplitude das possibilidades de atuação dos segurados no âmbito do Conselho de Recursos da Previdência Social. A pesquisa apresenta dados quanto aos números referentes à judicialização e os meandros da decisão proferida pelo STF, em repercussão geral, quanto à exigência de prévio requerimento administrativo para fins de ajuizamento da demanda previdenciária. O ponto fulcral do trabalho é o estudo do TC 022.354/2017-4, do Tribunal de Contas da União, que, com base em todo o contexto histórico elencado, avaliou os aspectos práticos da judicialização, suas causas e consequências, comprovando que a resolução dos conflitos previdenciários na via administrativa é menos dispendiosa, mas que depende de melhorias estruturais nos mecanismos de controle e qualidade na prestação dos serviços.

Palavras-chave: Direito Previdenciário. Previdência social. Processo administrativo previdenciário. Judicialização. Prévio requerimento administrativo. TC 022.354/2017-4 – TCU.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1. PREVIDÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>8</b>
1.1. Proteção de risco social.....	11
1.2. Prévio Custeio.....	13
1.3. Prestações previdenciárias.....	16
<b>2. PROCESSO PREVIDENCIÁRIO.....</b>	<b>20</b>
2.1 Processo Administrativo.....	21
2.2 Processo Judicial.....	26
2.3 Prévio Requerimento Administrativo (RE 631240 – Tema 350/STF).....	29
<b>3. IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA – ANÁLISE DO TC 022.354/2017-4 – TCU.....</b>	<b>36</b>
3.1 Impactos da Judicialização dos benefícios do INSS.....	36
3.2 Impacto na estrutura e despesas dos órgãos envolvidos – custo da judicialização <i>versus</i> concessão administrativa de benefícios.....	44
3.3 Fatores que contribuem para a judicialização.....	45
3.4 Deliberações do TCU.....	50
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>56</b>

## INTRODUÇÃO

Dentre todas as ações em trâmite no Judiciário brasileiro, em meados de 2019, correspondente ao universo de aproximadamente oitenta milhões de processos, cerca de dez por cento representa demandas previdenciárias, segundo dados divulgados pelo Ministro Dias Toffoli, presidente do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>.

A crescente judicialização dos conflitos previdenciários causa um gasto ainda maior com previdência social, pois que, além da estrutura administrativa que a sustenta, também demanda a prestação da máquina judiciária, com custos adicionais inerentes ao processo de formação da justiça social.

No presente trabalho, pretende-se, sob o enfoque do direito previdenciário, avaliar as causas e consequências da crescente demanda judicial em matéria previdenciária, ainda que existente na estrutura da Administração uma via adequada à resolução administrativa desses requerimentos.

No primeiro capítulo, será apresentada a contextualização da matéria, mediante apresentação dos princípios constitucionais que regem à previdência social, com sua conceituação, indicação de objetivos e razão de existência, bem como a apresentação das principais prestações previdenciárias.

No segundo capítulo, apresentar-se-á a estrutura do processo previdenciário, que se subdivide em administrativo e judicial. Quanto ao processo na seara do INSS, apresenta-se o rito aplicado nas agências e no Conselho de Recursos da Previdência Social, conforme expressamente previsto na Instrução Normativa 77/2015.

Em relação ao processo judicial, serão estudados os dados sobre a crescente judicialização, em detrimento do procedimento administrativo e, ainda, como o processo judicial é conduzido nos tribunais pátrios, seja em referência à Justiça Federal, Juizados Especiais, ou até mesmo na Justiça Estadual Comum.

Será visto também o que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 631240, que forma o Tema 350 da repercussão geral do STF, apontando-se

---

<sup>1</sup> STF NOTÍCIAS. **Justiça e União promovem ação conjunta para reduzir judicialização de benefícios previdenciários.** Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=420938>>. Acesso em 1 out 2020.

especificamente os fundamentos do voto do relator, Ministro Roberto Barroso, e as conclusões adotadas pelo plenário, relativamente à regra geral instituída, de exigência de prévio requerimento administrativo para ajuizamento de ações previdenciárias, e as exceções previstas, inclusive quanto à modulação de efeitos.

Por fim, no terceiro capítulo, compilando todos os fundamentos apresentados nos capítulos anteriores, será feito um estudo pormenorizado do TC 022.354/2017-4, formulado pelo Tribunal de Contas em dezembro de 2018, que avaliou dados concretos sobre a judicialização previdenciária no período de 2014 a 2017, apresentando conclusões sobre os impactos sociais e econômicos da relevante concessão judicial de benefícios.

## 1. PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social subdivide-se em Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Facultativo Complementar de Previdência Social, nos termos do art. 9º da Lei 8.213/91.

O citado regime complementar é objeto de lei específica, em especial, a Lei Complementar 109/2001 e tem natureza privada e facultativa, distinta do RGPS.

Há, ainda, os regimes próprios de previdência social, específicos para servidores públicos e geridos pelos entes estatais correspondentes, conforme previsto constitucionalmente a partir do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/88).

O RGPS, por sua vez, é o ramo da previdência social destinado aos trabalhadores em geral, que não sejam servidores públicos (salvo os que o município não possua regime próprio) ou militares, e que estejam filiados a esse regime previdenciário. É o caso analisado no presente trabalho.

Apesar da recente reforma previdenciária, positivada pelo constituinte derivado, a estrutura básica da Previdência Social, especialmente o RGPS, segue encartada no artigo 201 e seguintes da CFRB/88, na redação dada pela Emenda Constitucional 103/2019.

Trata-se de um dos pilares da Seguridade Social, que, nos termos do art. 194 da CFRB, “*compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*”<sup>2</sup>.

O direito à saúde, por sua própria natureza, envolve os serviços básicos fornecidos pelo Estado para tratamento e prevenção da saúde da população, através do Sistema Único de Saúde – SUS. O direito à assistência social, por sua vez, compreende prestações do Estado para idosos e hipossuficientes, sem necessidade de prévio custeio, concedendo-se aos necessitados um salário mínimo para garantia mínima das condições de vida.

---

<sup>2</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 3 mar 2020.



Enquanto a Saúde é regulada pela Lei 8.080/90, a Lei Orgânica da Assistência Social é a nº 8.742/93 e, dentre os seus benefícios, encontra-se o benefício de prestação continuada (BPC), o qual, apesar de ser assistencial, é regulado e pago pelo INSS, razão pela qual, inclusive, é incluído no estudo do Tribunal de Contas da União, a que se refere o presente trabalho.

O diferencial da Saúde e Assistência Social para a Previdência Social é a questão relativa ao prévio custeio, pois que não há obrigatoriedade de recolhimento de contribuições sociais e formalização de tempo de contribuição mínimo para fazer jus à saúde e aos benefícios assistenciais, mas há em relação à previdência.

Quanto à Previdência Social, encontra-se regulamentada pela Lei 8.213/91, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social, especificamente quanto ao RGPS e, entre outras providências, assim a define, em seu art. 1º:

Art. 1º. A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

A previdência social, portanto, é uma técnica de proteção social que se destina a afastar de seus segurados necessidades decorrentes de contingências que eventualmente reduzam ou eliminem suas capacidades de trabalho ou subsistência. É, em verdade, um seguro social em que o segurado participa através de contribuições mensais. Com efeito, é de filiação obrigatória a todo trabalhador do país.

Nas palavras do doutrinador previdenciarista Fábio Zambite Ibrahim, “*no Brasil, qualquer pessoa, nacional ou não, que venha a exercer atividade remunerada em território brasileiro filia-se, automaticamente, ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, sendo obrigada a efetuar recolhimentos ao sistema previdenciário*”<sup>3</sup>

No entanto, apesar da obrigatoriedade de filiação para os trabalhadores, sejam eles assalariados ou autônomos, a previdência social também pode ser alcançada por aqueles que, embora não se enquadrem no conceito de segurados obrigatórios, queiram obter a proteção social. É o caso dos segurados facultativos,

---

<sup>3</sup> Fábio Zambite Ibrahim, in Resumo de Direito Previdenciário, 4ª edição, 2005, Editora Ímpetus, página 21.

como estudantes e demais pessoas que, por qualquer motivo, não estejam trabalhando, mas que fazem jus à previdência social desde que optem por contribuir para o sistema.

O direito à previdência social, aliás, é constitucionalmente assegurado pela Constituição da República de 1988, que, em seu artigo 6º, *caput*, o eleva à categoria dos direitos sociais. Veja-se:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.<sup>4</sup>

Por meio da garantia de direitos sociais, objetiva-se construir uma sociedade pautada na solidariedade, liberdade e justiça, cumprindo, assim, com o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, conforme previsto no art. 3º da Magna Carta. Marcelo Leonardo Tavares garante que os direitos sociais:

[...] são um conjunto de direitos que possibilitam a participação no bem-estar social e englobam ordinariamente não só direitos a uma prestação material do Estado destinada a garantir o desenvolvimento individual, mas também as chamadas liberdades sociais [...].<sup>5</sup>

Dada à solidariedade que norteia a previdência social, ela é constituída sob o regime de repartição, o que significa que todas as contribuições sociais arrecadas pela coletividade são distribuídas em forma de benefícios àqueles que deles necessitam no respectivo mês de correspondência. Ou seja, não existe um fundo particular formado com as contribuições vertidas pelo segurado, para usufruto futuro, como ocorre na previdência privada.

O custeio do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que engloba todos os filiados ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, excluindo-se servidores públicos civis que fazem jus a regime próprio de previdência e militares, é realizado por toda a sociedade, mediante recolhimento de contribuições sociais, inclusive pelo Estado, conforme prevê o art. 195 da CRFB.

Aliás, conforme será visto adiante, a estrutura principiológica

---

<sup>4</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 3 mar 2020.

<sup>5</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. p. 66.

constitucional do sistema de seguridade social exige, entre outros, a diversidade da base de financiamento e, especialmente, a garantia do equilíbrio financeiro-atuarial do sistema, de modo a garantir a proteção social de forma justa e contínua.

Na previdência social, o caráter de proteção coletiva prevalece a todo momento. Assim, como direito social que é, a previdência objetiva garantir à sociedade a necessária segurança contra o risco social e também contra eventual má gestão do sistema que desvirtue ou arrisque desvirtuar os seus objetivos.

### **1.1 Proteção ao risco social**

Segundo acima pontuado, a previdência está inserida na Seguridade Social como elemento de proteção contra os riscos sociais. Está, assim, pautada na teoria do risco social e da proteção Estatal.

Sob a ótica do doutrinador Carlos Alberto Pereira de Castro, a teoria do risco social foi construída a partir da apuração da responsabilidade pelas perdas patrimoniais dos trabalhadores quando da ocorrência de alguma contingência futura, incerta e involuntária. Assim, discutia-se se o responsável por esses infortúnios seria o tomador de serviços ou o Estado, assumindo-se que toda a sociedade se uniria em prol da proteção social. Veja-se:

Os infortúnios causadores da perda, permanente ou temporária, da capacidade de trabalhar e auferir rendimentos foram objeto de várias formulações no sentido de estabelecer de quem seria a responsabilidade pelo dano patrimonial causado ao trabalhador, partindo da responsabilidade subjetiva ou aquiliana do tomador dos seus serviços até chegar-se à responsabilidade da sociedade como um todo, pela teoria do risco social.

Segundo essa teoria, hoje predominante, é da sociedade a responsabilidade, materializada mediante políticas públicas, pela manutenção daqueles indivíduos que, em função de terem exercido seu labor, tenham se inabilitado para prover meios de subsistência.<sup>6</sup>

Desse modo, a teoria do risco social se une à proteção pelo Estado, concretizando-se através da previdência social.

---

<sup>6</sup> DE CASTRO, Carlos Alberto Pereira. Manual de Direito Previdenciário. Rio de Janeiro; Grupo GEN, 12/2019. 9788530988715. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988715/>. Acesso em: 08 mai 2020.

De acordo com o doutrinador português Apelles Conceição, o conceito de risco é “*toda probabilidade de verificação de um facto futuro, incerto e involuntário passível de provocar danos avaliáveis economicamente*”<sup>7</sup>.

No ramo do direito previdenciário, o risco social oferece consequências, tais como a perda ou diminuição dos rendimentos profissionais, ou, ainda, o aumento de despesas em razão de encargos excepcionais, que não se pôde prever<sup>8</sup>.

As causas do risco social, por sua vez, são identificadas em razão de riscos físicos ou econômicos. Como exemplo de riscos físicos, temos aqueles que reduzem a capacidade do trabalho, podendo ter origem profissional, tal como acidente do trabalho e doenças profissionais, ou não profissional, assim como outras doenças, maternidade, incapacidade permanente, velhice ou até mesmo a morte. Já os riscos econômicos são aqueles que, embora não alterem a força de trabalho do indivíduo, representam um obstáculo para o seu exercício, como é o caso do desemprego.<sup>9</sup>

O art. 201 da CRFB discrimina os riscos sociais a que a previdência social, na forma de RGPS, atende. Veja-se:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Note-se que, no direito previdenciário, a noção de risco social não está necessariamente alicerçada sobre algo indesejável e prejudicial, podendo ser um evento danoso em sentido econômico, por retirar a pessoa temporariamente do

<sup>7</sup> CONCEIÇÃO, Apelles. Segurança social. 9. ed. Coimbra: Almedina, 2014. p. 30.

<sup>8</sup> ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 6

<sup>9</sup> Idem. p. 31

mercado de trabalho, mas desejável e feliz, como é o caso da maternidade.<sup>10</sup>

Assim, a previdência social está alicerçada sobre a proteção ao risco social, em atendimento aos princípios constitucionais norteadores do direito previdenciário, visando à união solidária de toda a sociedade, em prol da contenção de riscos.

## **1.2 Prêvio custeio**

O art. 195 da CRFB dispõe que *“a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*.

Como se vê, o custeio da Previdência Social é feito em conjunto com a Assistência Social e a Saúde, que compõem o sistema de seguridade social.

Para que a previdência social alcance o seu mister de garantir o bem estar e a justiça social, mediante cobertura dos riscos sociais, evidentemente é necessário que esteja financeiramente estruturada, para fins de arcar com os benefícios e serviços oferecidos.

Para tanto, são constitucionalmente assegurados princípios para o custeio da seguridade social, que, especificamente quanto ao Plano de Custeio, são regulamentados na Lei 8.212/91. Com efeito, assegura o art. 1º da referida Lei, que reproduz o quanto constante no art. 194 da CRFB:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

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

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às

---

<sup>10</sup> HORVATH JR., Miguel. Salário-maternidade. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 29.

populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;

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

Como se observa, o constituinte originário estruturou a seguridade social de modo a, com contribuições de toda a sociedade, garantir um custeio prévio às despesas previdenciárias, garantindo o regime de repartição e o equilíbrio financeiro e atuarial.

É possível ainda visualizar essa preocupação do constituinte em relação à seguridade social, garantindo que seus recursos estejam constantes na Lei Orçamentária Anual, conforme seu art. 165, §5º, III:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Assim, o princípio da diversidade da base de financiamento (art. 194, parágrafo único, inc. VI, da CRBF) foi estabelecido pelo constituinte com o objetivo de oferecer maior segurança ao sistema de seguridade social, criando diferentes fontes de arrecadação de recursos. Basicamente, consoante exposto, o financiamento é realizado pela forma tríplice de custeio, que envolve contribuições de trabalhadores, de empresas e do governo.

Sendo assim, o financiamento da seguridade social deve ser mantido da forma mais diversificada possível, de modo a não onerar somente um ou alguns

segmentos da sociedade.<sup>11</sup> Em relação às características do princípio, entende Fábio Zambitte Ibrahim:

A ideia da diversidade da base de financiamento é apontar para um custeio da seguridade social o mais variado possível, de modo que oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação de contribuições. Da mesma forma, com amplo leque de contribuições, a seguridade social tem maior possibilidade de atingir sua principal meta, que é a universalidade de cobertura e atendimento.<sup>12</sup>

Dessa forma, referido princípio visa à garantia de equilíbrio financeiro do sistema, de tal forma que o advento de eventual crise em algum dos setores não prejudique o custeio total. Conforme exposto, é uma medida de proteção, com o intuito de assegurar a universalidade de cobertura e atendimento aos segurados.

Aliás, é de suma importância o princípio constante no art. 195, § 5º, da CRFB, que prevê a preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço, comumente conhecido como regra da contrapartida.

Segundo mencionado, o sistema de seguridade social possui um sistema de custeio organizado e previsto no orçamento anual, no qual a receita de contribuições sociais é destinada à concessão dos benefícios, pois, conforme exposto, o regime de repartição não individualiza as contas dos contribuintes, sendo coletivamente considerada. Sendo assim, a seguridade social depende de equilíbrio atuarial, a fim de que não exista *déficit* no momento de cumprir a obrigação.<sup>13</sup>

Nos termos do art. 195, § 5º, da CRFB, “*nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio.*”<sup>14</sup> Portanto, há sempre a necessidade de comprovação pelo órgão competente, quando da majoração ou criação de um benefício, da fonte de custeio, ou seja, deve-se sempre manter o equilíbrio atuarial e financeiro do sistema.

Wladimir Novaes Martinez, acerca do referido princípio, afirma que:

O disposto no artigo 195, § 5º, tem sentido técnico no seguro social, onde a gestão securitária é autarquizada ou fica entregue às mãos dos interessados, e onde prevaleça uma relação direta entre a

---

<sup>11</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Curso de direito previdenciário*. 2. ed. São Paulo: Método, 2010. p. 104.

<sup>12</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 16. ed. Niteroi: Impetus, 2011. p. 76.

<sup>13</sup> Idem. p. 72.

<sup>14</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 20 set. 2011.

contribuição e os benefícios pagos.<sup>15</sup>

Desse modo, para a criação ou modificação de um benefício ou serviço previdenciário, é necessário que se demonstre a respectiva fonte prévia de custeio, não sendo admitida a mera previsão legal. O objetivo principal é evitar que a criação desordenada de benefícios (motivada especialmente por ideais políticos) culmine no desequilíbrio financeiro do sistema de seguridade social.<sup>16</sup>

### 1.3 Prestações previdenciárias

A partir da ocorrência do dano originado do risco, e garantido o prévio custeio, há a imperiosidade de pagamento da prestação, que, no RGPS, se dá em forma de benefícios e serviços, que são prestados pelo INSS ao segurado ou dependente. A doutrina pátria assim conceitua os segurados e dependentes da previdência social:

Os segurados são as pessoas físicas que, em decorrência do exercício de atividade laborativa (segurado obrigatório) ou mediante o recolhimento voluntário de contribuições (segurado facultativo), vinculam-se diretamente ao RGPS. Por sua vez, os dependentes são as pessoas físicas que possuem vínculo com o segurado e, em decorrência dessa relação, são abarcadas pela proteção social previdenciária.<sup>17</sup>

O art. 18 da Lei 8.213/91, por sua vez, elenca os tipos de benefícios e serviços oferecidos pelo RGPS, deixando claro aqueles que são devidos aos segurados e aqueles que são devidos aos dependentes. Veja-se:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

a) aposentadoria por invalidez;

---

<sup>15</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. *A seguridade social na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1992. p. 48.

<sup>16</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 16. ed. Niteroi: Impetus, 2011. p. 76

<sup>17</sup> LEITÃO, Andre Studart e MEIRINHO, Augusto Grieco Sant-Anna. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 72.



- b) aposentadoria por idade;
  - c) aposentadoria por tempo de contribuição;
  - d) aposentadoria especial;
  - e) auxílio-doença;
  - f) salário-família;
  - g) salário-maternidade;
  - h) auxílio-acidente;
- II - quanto ao dependente:
- a) pensão por morte;
  - b) auxílio-reclusão;
- III - quanto ao segurado e dependente:
- b) serviço social;
  - c) reabilitação profissional.

A Emenda Constitucional 103/19 promoveu alteração profunda quanto aos requisitos para aposentadoria, unindo a exigência de tempo de contribuição a uma idade mínima. Assim, em verdade, o poder reformador extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição, fundindo-a à aposentadoria por idade do RGPS.

Assim, remanesce a existência de apenas três tipos de aposentadorias no regime geral de previdência social: a por incapacidade, a especial e a por tempo de contribuição e idade, subdividindo-se essa aos casos de atividades especiais, como é o caso dos professores, trabalhadores rurais e portadores de deficiência.<sup>18</sup>

Em regra, consoante acima demonstrado, as prestações pecuniárias se revestem sob diversos benefícios, todos criados para fins de suprir algum tipo de risco social. Para se tornar elegível, o indivíduo precisa ser segurado da previdência social, ou seja, ser filiado ao RGPS, mediante pagamento de contribuição social, ou, no caso dos dependentes, estar enquadrado em alguma das hipóteses do art. 16 da Lei nº 8.213/91. Há, ainda, a imperiosidade de cumprimento de outros requisitos, como carência e requisitos específicos de cada benefício.

---

<sup>18</sup> DE CASTRO, Carlos Alberto Pereira. Manual de Direito Previdenciário. Rio de Janeiro; Grupo GEN, 12/2019. 9788530988715. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988715/>. Acesso em: 08 Mai 2020.

O art. 24 da Lei nº 8.213/91 define a carência como sendo a quantidade mínima de contribuições mensais necessárias à disponibilização do benefício ao segurado.

A carência está vinculada à ideia do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de seguridade social. Em razão da obrigatoriedade de seu cumprimento, o segurado deve recolher, sem atraso, as contribuições sociais por um número mínimo de meses exigido em lei, variando para cada tipo de benefício. O art. 25 da Lei nº 8.213/91 estabelece períodos de carência específicos para cada tipo de benefício.

Assim, por exemplo, em regra o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez dependem da comprovação de recolhimento de 12 (doze) contribuições mensais ininterruptas e na data correta para que o segurado faça jus ao benefício.

Por outro lado, existem benefícios que não estão condicionados ao cumprimento da carência, em razão de sua evidente urgência ou relevância para o atendimento ao segurado. O art. 26 da Lei nº 8.213/91 elenca que os benefícios pensão por morte, auxílio-reclusão, salário-família, auxílio-acidente, casos específicos de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, entre outros, independem da comprovação da carência.

É relevante ressaltar que a carência não se confunde com o tempo de contribuição. Um segurado pode ter anos de contribuição, mas nenhuma carência, já que lhe é permitido recolher as contribuições previdenciárias de forma retroativa.

Assim, por exemplo, se um indivíduo trabalhou por 30 (trinta) anos sem verter uma única contribuição ao sistema previdenciário, é permitido que ele efetue o recolhimento de todos os atrasados. Entretanto, mesmo assim lhe será obrigatório o cumprimento da carência mediante contribuição *mensal* pelo período mínimo legalmente estabelecido.

A legislação previdenciária, como se vê, é entendida como complexa, na medida em que exige o cumprimento de requisitos correlacionados para elegibilidade a um benefício ou serviço, além de haver a ponderação quanto à forma de prestação, forma de cálculo, tempo de duração, etc.

Assim, por exemplo, nos termos dos novos requisitos exigidos para a aposentadoria por idade e tempo de contribuição, por exemplo, na regra transitória constante no art. 19 da EC 103/19, são exigidos do segurado que se filiou ao RGPS

a partir da data de entrada em vigor da emenda (13/11/2019) os seguintes requisitos:

Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20(vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

Porém, pelas regras de transição estabelecidas também pela EC 103/19, existem outros requisitos a serem implementados, a depender do caso concreto de cada segurado. Com efeito, note-se o constante no art. 15 da reforma da previdência (EC 103/19):

Art. 15. Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, fica assegurado o direito à aposentadoria quando forem preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; e

II - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 1º e 2º.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso II do caput será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

E há regras de transição também nos artigos 16, 17 e 18 da EC 103/19, tratando, exclusivamente, das aposentadorias do RGPS. Para os demais benefícios, os requisitos de elegibilidade encontram-se na Lei nº 8.213/91 e legislação específica, como é o caso, por exemplo, do seguro-desemprego (Lei 7.998/1990).

Não é o objetivo do presente trabalho a apresentação de todos os requisitos de elegibilidade para cada tipo de benefício e serviço prestado pelo RGPS, mas apenas demonstrar sua existência e a complexidade da legislação de referência, para fins de demonstrar que, diante de divergências possivelmente causadas pela análise documental e de aplicação da norma ao caso concreto, acaba por haver defasagem na aplicação do direito na esfera administrativa, culminando na intensa judicialização do direito previdenciário.

## 2 PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

O processualista Renato Montans de Sá apresenta o conceito *stricto sensu* de processo como sendo “*um método de atuação do Poder Judiciário para o exercício das atividades jurisdicionais em que participam sujeitos interessados com o objetivo de solução de uma determinada situação jurídica.*”<sup>19</sup>

Todavia, o processo judicial é apenas uma vertente do gênero processo, do qual se desmembra, também, o processo administrativo, que é assim conceituado pela doutrina:

Processo administrativo é a sequência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se do modo como a Administração Pública toma suas decisões, seja por iniciativa de um particular, seja por iniciativa própria.<sup>20</sup>

Desse modo, a relação jurídica processual pode existir tanto na esfera judicial quanto na administrativa.

Ambos são regulados por leis. O processo judicial é guiado pelo Código de Processo Civil e Código de Processo Penal, além do processo trabalhista, constante na Consolidação das Leis do Trabalho e, especialmente, em esferas específicas do Direito, com particularidades no direito processual militar, por exemplo, entre outros.

Já o processo administrativo brasileiro tem diretrizes na Lei nº 9.784, de 1999, a qual se aplica a todos os entes da Administração Pública direta e indireta federais. Com efeito, assim prevê o art. 1º da referida Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

A Constituição da República Federativa do Brasil garante princípios que regem tanto o processo judicial quanto ao administrativo, como o devido processo

---

<sup>19</sup> SÁ, Renato Montans de. Manual de Direito Processual Civil. 3. Ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018, p. 159.

<sup>20</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson A. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

legal, a segurança jurídica, o ato jurídico perfeito, o contraditório e a ampla defesa, além de outros, alçados à categoria de direitos fundamentais, segundo art. 5º, LIV e LV, da CRFB.

O art. 5º, LV da Carta Magna, aliás, trata expressamente da diferenciação entre processo judicial e administrativo, garantindo que *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”*.

O processo previdenciário, nessa seara, enquadra-se tanto no campo judicial quanto administrativo, de modo que, administrativamente, se refere ao trâmite dos atos e requerimentos formulados à Previdência Social, relativamente às prestações previdenciárias e, judicialmente, às ações ajuizadas com o propósito de corrigir eventual disparidade no processo administrativo.

É o que se exemplifica a seguir.

## **2.1 Processo Administrativo**

O processo administrativo no âmbito da Previdência Social é regulado pela Lei 8.213/91, Decreto 3.048/99 e, especialmente, pela Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015 (IN 77/2015), seguindo as regras gerais da Lei nº 9.784/99. A própria norma, no art. 658, conceitua o processo administrativo previdenciário:

Art. 658. Considera-se processo administrativo previdenciário o conjunto de atos administrativos praticados nos Canais de Atendimentos da Previdência social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo.

Parágrafo único. O processo administrativo previdenciário contemplará as fases inicial, instrutória, decisória e recursal.

A IN 77/2015 estrutura, também, os preceitos que devem ser seguidos pela Previdência Social na condução do processo administrativo, garantindo direitos e estabelecendo regras processuais gerais, que vinculam a atuação da autarquia.

É o que consta elencado no art. 659:

Art. 659. Nos processos administrativos previdenciários serão observados, entre outros, os seguintes preceitos:

I - presunção de boa-fé dos atos praticados pelos interessados;

II- atuação conforme a lei e o Direito;

III - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes e competências, salvo autorização em lei;

IV - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

V - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

VI - condução do processo administrativo com a finalidade de resguardar os direitos subjetivos dos segurados, dependentes e demais interessados da Previdência Social, esclarecendo-se os requisitos necessários ao benefício ou serviço mais vantajoso;

VII - o dever de prestar ao interessado, em todas as fases do processo, os esclarecimentos necessários para o exercício dos seus direitos, tais como documentação indispensável ao requerimento administrativo, prazos para a prática de atos, abrangência e limite dos recursos, não sendo necessária, para tanto, a intermediação de terceiros;

VIII- publicidade dos atos praticados no curso do processo administrativo restrita aos interessados e seus representantes legais, resguardando-se o sigilo médico e dos dados pessoais, exceto se destinado a instruir processo judicial ou administrativo;

IX - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

X - fundamentação das decisões administrativas, indicando os documentos e os elementos que levaram à concessão ou ao indeferimento do benefício ou serviço;

XI - identificação do servidor responsável pela prática de cada ato e a respectiva data;

XII - adoção de formas e vocabulário simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos usuários da Previdência Social, evitando-se o uso de siglas ou palavras de uso interno da Administração que dificultem o entendimento pelo interessado;

XIII - compartilhamento de informações com órgãos públicos, na forma da lei;

XIV - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XV - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as

prevista em lei;

XVI - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; e

XVII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

O processo administrativo previdenciário é formado pelas seguintes fases: inicial, instrutória, decisória, recursal e fase de cumprimento das decisões administrativas.

Qualquer um dos legitimados previstos no art. 600 da IN 77/2015 pode dar o impulso inicial do requerimento administrativo, quais sejam: o próprio segurado, dependente ou beneficiário; o procurador legalmente constituído (advogado); eventual representante legal, assim entendido o tutor, curador, detentor de guarda, etc; a empresa ou sindicato, na forma do art. 117 da Lei 8.213/91 e eventual dirigente de entidade de atendimento à criança e ao adolescente.

O pedido, que poderá ser realizado via *internet*, pela central telefônica 135 ou, ainda, em unidades físicas de atendimento (art. 667 da IN 77/2015), é composto de duas etapas, sendo a primeira o agendamento e, em seguida, o atendimento pessoal para fins de apresentação da documentação no local, data e horário previamente agendados, ou, ainda, para realização de perícia médica.

O ato de agendamento registra no INSS a chamada DER (data de entrada do requerimento), que será considerada a data inicial para fins de concessão do benefício, acaso nessa data tenham sido cumpridos os requisitos necessários para o benefício pleiteado.

Em seguida, a Previdência Social deve promover a formalização do processo, seguindo a regra constante no art. 673 da IN 77/2015, com a inclusão de capa, do requerimento formalizado e assinado, de procuração, comprovante de agendamento, cópia de documentos de identificação e documentos comprobatórios relacionados ao pedido, especialmente, quanto aos benefícios por incapacidade, exames e relatórios médicos, bem como o resultado da perícia oficial realizada pelo INSS.

Caso a autarquia entenda necessário, pode solicitar ao requerente algum documento faltante, para fins de instruir o processo, antes de passar à fase

decisória. No caso dos benefícios por incapacidade, acaso o laudo pericial não tenha constatado a incapacidade parcial ou total para o trabalho, o requerimento é desde logo indeferido, abrindo prazo para recurso, conforme art. 305 da IN 77/2015.

O art. 687 da IN 77/2015 dá início à Seção III da norma administrativa denominada “*da fase decisória*” e apresenta, claramente, o direito do segurado ao melhor benefício. Veja-se:

Art. 687. O INSS deve conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus, cabendo ao servidor orientar nesse sentido.

Dessa forma, a previdência social deve atuar de forma a orientar o segurado sobre os seus direitos previdenciários. Nas palavras de Luciano Dalvi, “*essa é uma norma de cidadania*”<sup>21</sup>.

Não por outro motivo, aliás, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 630501/RS, com repercussão geral reconhecida, ratificou o entendimento acima descrito, relativamente ao direito do segurado do RGPS ao benefício mais vantajoso:

O segurado do regime geral de previdência social tem direito adquirido a benefício calculado de modo mais vantajoso, sob a vigência da mesma lei, consideradas todas as datas em que o direito poderia ter sido exercido, desde quando preenchidos os requisitos para a jubilação.<sup>22</sup>

Esse entendimento garante, ainda, aos segurados que, mesmo que durante a análise do requerimento seja verificado que na DER não haviam sido implementados os requisitos para recebimento do benefício, mas que os implementou em momento posterior, o servidor da previdência social deve, necessariamente, comunicar ao requerente sobre a possibilidade de reafirmar a DER, ou seja, postergar a data de início do benefício para aquela em que todos os requisitos foram cumpridos. É o que consta no art. 690 e parágrafo único da IN 77/2015:

Art. 690. Se durante a análise do requerimento for verificado que na DER o segurado não satisfazia os requisitos para o reconhecimento do direito, mas que os implementou em momento posterior, deverá o servidor informar ao interessado sobre a possibilidade de reafirmação da DER, exigindo-se para sua efetivação a expressa concordância por

---

<sup>21</sup> DALVI, Luciano. Processo Administrativo Previdenciário: teoria e prática. São Paulo: LTR, 2015. P. 59.

<sup>22</sup> RE 630501/RS Rel. Orig. Min. Ellen Gracie, relat. p/ acórdão Min Marco Aurélio, 21.2.2013.



escrito.

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se a todas as situações que resultem em benefício mais vantajoso ao interessado.

Assim, uma vez observada essa condicionante, aliada às situações pessoais dos segurados, tais como idade, tempo de contribuição, cumprimento de carência e os demais requisitos exigidos, a depender do benefício em que se pleiteia e, ainda, observada a data de cumprimento das exigências e possibilidade de reafirmação da DER e concessão do benefício mais vantajoso, a previdência social tem o dever de expressamente proferir decisão.

Com efeito, o art. 690 da IN 77/2015 exige que a decisão seja proferida de forma clara, motivada, coerente, indicando quais requisitos foram e quais não foram atendidos. Veja-se:

Art. 691. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações em matéria de sua competência, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784, de 1999.

§ 1º A decisão administrativa, em qualquer hipótese, deverá conter despacho sucinto do objeto do requerimento administrativo, fundamentação com análise das provas constantes nos autos, bem como conclusão deferindo ou indeferindo o pedido formulado, sendo insuficiente a mera justificativa do indeferimento constante no sistema corporativo da Previdência Social.

§ 2º A motivação deve ser clara e coerente, indicando quais os requisitos legais que foram ou não atendidos, podendo fundamentar-se em decisões anteriores, bem como notas técnicas e pareceres do órgão consultivo competente, os quais serão parte integrante do ato decisório.

§ 3º Todos os requisitos legais necessários à análise do requerimento devem ser apreciados no momento da decisão, registrando-se no processo administrativo a avaliação individualizada de cada requisito legal.

§ 4º Concluída a instrução do processo administrativo, a Unidade de Atendimento do INSS tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

§5º Para fins do § 4º deste artigo, considera-se concluída a instrução do processo administrativo quando estiverem cumpridas todas as exigências, se for o caso, e não houver mais diligências ou provas a serem produzidas

No caso de indeferimento do requerimento administrativo, e caso o

segurado não se conforme com a decisão, entendendo que remanesce o direito ao benefício, dispõe a Instrução Normativa 77/2015, no art. 537, que pode haver a interposição de recurso ordinário às Juntas de Recursos do Conselho Regional do CRPS, no prazo de trinta dias.

Caso indeferido o recurso pelas Juntas de Recursos, caberá, ainda, a interposição de recurso especial às Câmaras de julgamento, na forma do Regimento Interno do CRPS, também no prazo de trinta dias, conforme expressamente garantido nos arts. 538 e 541 da IN 77/2015.

O art. 126 da Lei 8.213/91 define as competências do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS:

Art. 126. Compete ao Conselho de Recursos da Previdência Social julgar, entre outras demandas, na forma do regulamento:

I - recursos das decisões do INSS nos processos de interesse dos beneficiários;

II - contestações e recursos relativos à atribuição, pelo Ministério da Economia, do Fator Acidentário de Prevenção aos estabelecimentos das empresas;

III - recursos das decisões do INSS relacionados à comprovação de atividade rural de segurado especial de que tratam os arts. 38-A e 38-B, ou demais informações relacionadas ao CNIS de que trata o art. 29-A desta Lei.

IV - recursos de processos relacionados à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e à supervisão e à fiscalização dos regimes próprios de previdência social de que trata a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

Após a decisão definitiva do CRPS, a Previdência Social é obrigada a cumprir o quanto decidido no acórdão, consoante disposto no art. 549 da IN 77/2015.

Assim, após a última fase, de cumprimento das decisões, o processo está finalizado. Todavia, nem sempre o processo administrativo previdenciário passa por todas as fases, podendo inexistir recursos que os elevem ao Conselho de Recursos da Previdência Social ou, ainda, sem o exaurimento do procedimento administrativo, ser levada a discussão ao Poder Judiciário.

## **2.2 Processo Judicial**

O processo judicial previdenciário é regido pelas normas do Código de Processo Civil, ou, se for o caso de Juizado Especial Federal, da Lei 10.259/01, inexistindo procedimento específico para essas demandas. Em verdade, segue-se todos os princípios e normas relativas ao processo judicial cível: requisitos da petição inicial, competência, legitimidade, produção de provas, prazos, recursos etc.

O que difere o processo judicial previdenciário das demais causas é o direito material que o envolve, regido principalmente pela Constituição da República, Leis 8.212/91, 8.213/91, Decreto 3.048/99, entre várias outras.

A competência para análise das demandas previdenciárias é, em regra, nos termos do art. 109, I, da CRFB, da Justiça Federal, já que são ajuizadas em face do INSS, que é autarquia federal. Nos termos do referido artigo, estão excetuadas dessa competência as causas acidentárias, cuja competência é da Justiça Comum Estadual. Com efeito, note-se que a exceção constitucional é expressa:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Essa questão, inclusive, foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, que editou o Enunciado Sumular 235, afirmando que “*é competente para a ação de acidente de trabalho a Justiça Cível comum, inclusive em segunda instância, ainda que seja parte autarquia seguradora*”.

Uma vez ajuizada a ação no foro competente, segue-se o rito processual civil, para fins de análise de cumprimento de todos os requisitos formais e, ainda, acerca de eventual existência de pedido de tutela provisória. Após apreciação do julgador, passa-se à citação da autarquia previdenciária.

O processo, portanto, não guarda disparidade com o procedimento cível comum. Havendo necessidade de dilação probatória, é comum a realização de perícia médica, audiência para oitiva de testemunhas, apresentação de documentos, etc.

Proferida a sentença, será cabível a interposição de recurso e assim por diante, até o trânsito em julgado.

Após a finalização da fase de conhecimento, os autos retornam à Vara de origem para fins de cumprimento da sentença, em sendo procedente a demanda, que poderá ser relativo a obrigação de fazer, como, por exemplo, expedição de algum documento, averbação de tempo de contribuição, implementação de benefício, ou, ainda, de obrigação de pagar, sendo necessária a liquidação para recebimento dos valores retroativos devidos pela autarquia previdenciária.

Importante destacar que os valores a serem recebidos a título de retroativo são pagos por Requisição de Pequeno Valor (RPV) ou precatório, seguindo ordem cronológica de pagamento, nos termos do art. 100 da CRFB.

O que se vê, na prática, é que os segurados têm optado pela via judicial para resolução dos conflitos previdenciários. Porém, de acordo com o doutor em Direito Previdenciário Marco Aurélio Serau Junior, *“a judicialização amplia os gastos com Previdência Social, pois além do que é dispendido com o pagamento do benefício previdenciário em si considerado, somam-se os custos da máquina judiciária, bem como aqueles com juros moratórios e correção monetária”*<sup>23</sup>.

Em que pese a CRFB garanta o acesso à Justiça, órgãos do Poder Judiciário e demais autoridades políticas e jurídicas defendem a relativização do referido princípio, para fins de garantir a continuidade na prestação de serviços, sem perda da qualidade e de modo a coibir o ajuizamento de demandas desnecessárias. Com efeito, aponta Marcelo Novelino:

A simples garantia formal do dever do Estado de prestar a Justiça não é suficiente, sendo necessária uma prestação estatal rápida, efetiva e adequada. Com esse intuito, a EC 45/2004 acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5.º, objetivando assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Concomitantemente, a referida Emenda estabeleceu que “o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população” (CF, art. 93, XIII)

Ainda que a consagração deste princípio não seja propriamente uma inovação, uma vez que o direito a uma prestação jurisdicional tempestiva, justa e adequada já estava implícita na cláusula do “devido processo legal substantivo” (CF, art. 5.º, LIV), é certo que ela contribui para reforçar a preocupação com o conteúdo e a qualidade da

---

<sup>23</sup> SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Resolução do Conflito Previdenciário e Direito Fundamentais**. Editora LTR. 2015.

prestação jurisdicional<sup>24</sup>

Como visto, os princípios analisados têm várias acepções que vão desde o direito de petição, o julgamento em tempo razoável, bem como a questão da decisão justa e exequível, o que se torna incompatível com o excesso da judicialização.

Na atualidade, o Judiciário tem ocupado papel de evidência no cenário de atuação do Estado no que tange diretamente às políticas públicas e à judicialização. Segundo o Ministro Roberto Barroso:

A primeira grande causa da judicialização foi a redemocratização do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988. Nas últimas décadas, com a recuperação das garantias de magistratura, o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especialização e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes. No Supremo Tribunal Federal, uma geração de novos Ministros já não deve seu título de investidura ao regime militar.<sup>25</sup>

Consoante se demonstra no capítulo a seguir, as ações previdenciárias são responsáveis por grande parte das demandas do Poder Judiciário. No presente trabalho, pretende-se avaliar as razões dessa crescente judicialização, optando-se pelo ajuizamento das ações ao invés de seguir a via administrativa, que, como visto, tem amplo espaço para discussão da matéria.

Uma medida imposta para diminuir o grande acúmulo de ações judiciais previdenciárias é a exigência de prévio requerimento administrativo como condição para análise judicial dos questionamentos dos segurados.

### **2.3 Prévio Requerimento Administrativo (RE 631240 – Tema 350/STF)**

Afirma a doutrina que *“a recorribilidade ao Poder Judiciário para evitar ou pôr fim a uma lesão ou ameaça a direito é um exercício de cidadania inerente à*

<sup>24</sup> NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012. p. 582-583

<sup>25</sup> BARROSO, L. R. **Judicialização, ativismo social e legitimidade democrática** [Sy] Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em <<https://bit.ly/2w4kYVo>>. Acesso em 15 ago 2019.

*dignidade da pessoa humana.*<sup>26</sup>

Os autores do texto acima citado afirmam que o direito de acesso à Justiça está elevado à categoria de direitos fundamentais e sua relevância está em assegurar o reconhecimento e o exercício de todos os demais direitos e garantias previstos na Constituição.

Ocorre que, o que se via na prática, era um excesso de ajuizamento de demandas previdenciárias sem que, sequer, tivesse havido prévia análise do pleito pela via administrativa. Antes que o Supremo Tribunal Federal pacificasse a imperiosidade de prévio requerimento administrativo para as ações previdenciárias, no RE 631.240, em 03/09/2014, a situação do país em relação à quantidade de demandas era ainda mais grave.

Nas palavras de José Antonio Savaris e Paulo Afonso Brum Vaz, “os *juizados especiais, pelo menos os federais, passaram a funcionar como “balcão” de benefícios previdenciários e outros pleitos em face do INSS*”.

Os dados colhidos à época eram alarmantes. De acordo com pesquisas do IBGE/PNAD do ano de 2009, dimensionando a participação do Judiciário em casos relacionados aos direitos sociais da seguridade social, à época 1,1 milhão de pessoas tiveram envolvimento com conflitos previdenciários, o que representava 8,6% do total de pessoas envolvidas em conflitos em geral. Ainda segundo essa pesquisa, do total de entrevistados, 76,3% reportaram ter havido ação judicial para dirimir o conflito.

Já no ano de 2012, os benefícios concedidos por ordem judicial representavam 8,58% do universo de benefícios implantados e correspondiam, àquela época, a cerca de 2.400.000 benefícios concedidos judicialmente, dos quais cerca de 35% não eram precedidos de requerimento na via administrativa<sup>27</sup>.

A jurisprudência da época oscilava muito acerca da imperiosidade do prévio requerimento administrativo para ajuizamento das ações judiciais. Discutia-se, ainda, se seria necessário o exaurimento da via administrativa.

---

<sup>26</sup> SAVARIS, José Antonio. VAZ, Paulo Afonso Brum. Prévio requerimento administrativo como condição para acesso ao Judiciário em matéria previdenciária. Revista de Doutrina da 4ª Região. Publicado em 30/10/2014. Disponível em <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/JoseSavaris\\_PauloAfonsoVaz.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/JoseSavaris_PauloAfonsoVaz.html)> Acesso em 14 mai 2020.

<sup>27</sup> Idem. Acesso em 14 mai 2020.

O primeiro entendimento jurisprudencial consolidado sobre o tema foi o da Súmula 213, do extinto TFR, que preceituava “*o exaurimento da via administrativa não é condição para a propositura de ação de natureza previdenciária*”.

A partir desse entendimento, realizou-se uma interpretação *a contrario sensu*, de modo a se entender que, em que pese não fosse imprescindível o exaurimento da via administrativa, a negativa administrativa seria necessária.

Porém, no STJ passou a preponderar o entendimento da “*desnecessidade de prévio requerimento administrativo como condição para a propositura de ação que vise à concessão de benefício previdenciário*” (STJ, AgRg no AREsp no AREsp 41565/PR, 6º Turma, Min Og Fernandes, DJe 26.09.2012).

No Supremo Tribunal Federal, havia precedente no mesmo sentido, de ser “*desnecessário para o ajuizamento de ação previdenciária o prévio requerimento administrativo do benefício à autarquia federal*” (RE 49.055 AgR, Rel Min. Ayres Britto, j. 05/10/2010).

Todavia, em 03/09/2014, no julgamento do RE 631.240, sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, o plenário do Supremo Tribunal Federal firmou em sede de repercussão geral (portanto, com caráter vinculante), o entendimento de que é preciso requerer previamente na via administrativa os benefícios previdenciários, como condição para poder questioná-los na Justiça, sem que isso implique em ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição. Restou firmado, então, o Tema 350, nos seguintes termos:

I - A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas;

II – A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado;

III – Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da

pretensão;

IV – Nas ações ajuizadas antes da conclusão do julgamento do RE 631.240/MG (03/09/2014) que não tenham sido instruídas por prova do prévio requerimento administrativo, nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (a) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (b) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; e (c) as demais ações que não se enquadrem nos itens (a) e (b) serão sobrestadas e baixadas ao juiz de primeiro grau, que deverá intimar o autor a dar entrada no pedido administrativo em até 30 dias, sob pena de extinção do processo por falta de interesse em agir. Comprovada a postulação administrativa, o juiz intimará o INSS para se manifestar acerca do pedido em até 90 dias. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir;

V – Em todos os casos acima – itens (a), (b) e (c) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais.<sup>28</sup>

Como se vê, restou expressamente esclarecido que não é necessário o exaurimento da via administrativa, mas apenas o prévio indeferimento da autarquia previdenciária.

O Relator do recurso sob julgamento, Ministro Roberto Barroso, discorreu, inicialmente, sobre as condições da ação (legitimidade das partes, interesse de agir e possibilidade jurídica) e o reconhecimento, pela jurisprudência do STF, da legitimidade de sua exigência à luz da garantia constitucional de acesso à Justiça.

Observou que, *“partindo do pressuposto de que ninguém deve ir a juízo desnecessariamente”*, cabia ao Judiciário identificar se a exigência de requerimento administrativo como configuradora do interesse de agir se adequaria ao princípio constitucional de acesso ao Judiciário.

Afirmando que a Constituição estabelece que *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. °, XXXV, da Constituição da República)*, o Ministro Roberto Barroso consignou que, no seu entendimento, *“não há como caracterizar a existência de lesão ou ameaça a direito em que tenha havido o indeferimento (da pretensão do beneficiário) pelo INSS”*.

---

<sup>28</sup> RE 1014286, Relator Ministro Roberto Barroso. Plenário, julgado em 03/09/2014.



Considerou, nesse sentido, que “*a concessão do benefício depende de uma postulação ativa por parte do interessado*”, não tendo o INSS o dever de concedê-lo de ofício, de modo que, para a parte evocar que teve um direito lesado ou mesmo ameaçado, seria necessário formular o pedido perante a autarquia.

Ponderou, ainda, que a exigência de prévio requerimento administrativo atende à separação de poderes, porque “*procura evitar que se transforme o juiz no administrador*”, ou mesmo que “*a Justiça se torne balcão do INSS*”, afirmando que o Judiciário não é suficientemente aparelhado para atuar como substituto à instância administrativa, para fins de concessão e manutenção de benefícios previdenciários.

Assim, concluiu que somente na hipótese de o INSS indeferi-lo, total ou parcialmente, ou mesmo de levar mais do que 45 dias para responde-lo, “*aí, sim, o INSS terá violado o direito e nasce a pretensão e a possibilidade de ir ao Judiciário*”.

Além disso, restou estabelecida a hipótese em que o requerimento anterior não é exigido: quando o indeferimento do INSS é tácito, ou seja, quando a pretensão notoriamente seria indeferida. São os casos de pedidos de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, quando não houver dependência de análise de matéria fática que não foi levada ao conhecimento da Administração.<sup>29</sup>

Assim, exemplificando: se o pedido é referente a revisão de benefício por ter deixado, o INSS, de conceder o benefício mais vantajoso, por exemplo, não é necessário o prévio requerimento administrativo, pois se entende que a negativa já teria ocorrido tacitamente.

Todavia, se o pedido de revisão envolve matéria fática, por exemplo, relativa a averbação de tempo de contribuição que não havia sido levado ao conhecimento da Administração, nesse caso o prévio requerimento é condição para o ajuizamento da demanda.<sup>30</sup>

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da repercussão geral, também promoveu a modulação dos efeitos da decisão, expressamente delimitando como seria a aplicação da nova interpretação aos casos em andamento.

Restaram estabelecidas três hipóteses, relativamente às ações

---

<sup>29</sup> RE 1014286, Relator Ministro Roberto Barroso. Plenário, julgado em 03/09/2014.

<sup>30</sup> Idem.

ajuizadas antes de 03/09/2014 (data do julgamento do RE 631.240/MG) e que não tenham sido instruídas por prova do prévio requerimento administrativo, nas hipóteses em que exigível.

As ações em trâmite no Juizado Itinerante não deveriam ser extintas. No caso das demais demandas em que o INSS já tenha contestado o mérito, foi considerada a existência de interesse de agir e, portanto, desnecessidade de extinção do feito. Já no caso das demais demandas não enquadradas nessas hipóteses, restou determinado que deveriam ser remetidas ao Juízo de primeiro grau para intimação da parte autora a fim de que apresentasse o pedido administrativo em até 30 dias, sendo concedido também prazo ao INSS de 90 dias para apresentação de resposta. Acolhido o requerimento, a ação seria extinta. Caso contrário, o feito prosseguiria.

Excetuados esses casos, remanesce, até os dias atuais, a regra de que, para o ajuizamento de ação previdenciária, seja apresentado o prévio requerimento administrativo, mediante juntada da carta de indeferimento.

Surgiu, então, o questionamento quanto aos casos em que a demora administrativa para proferir a primeira resposta seja desarrazoada. Assim, restou definido também que se não houver resposta no prazo legal de 45 dias, fica caracterizada a ameaça ou a lesão do direito. José Antonio Savaris e Paulo Afonso Brum Vaz, sobre esse julgamento do STF, afirmam:

A novel jurisprudência do STF, assim como os antecedentes no mesmo sentido citados, sabemos, constituem uma modalidade de “jurisprudência defensiva”, que se esforça por interpor algum filtro à judicialização da política e à politização da justiça, fenômeno complexo inserto no processo de juridificação das relações sociais, que vem se alastrando perigosamente, a ponto de inviabilizar o Poder Judiciário ao tempo em que esvazia as funções legislativas e administrativas.<sup>31</sup>

A conclusão adotada é a de que a limitação do acesso ao Poder Judiciário imposta no RE 613240/MG justifica-se como uma medida de contenção do acesso abusivo ao Poder Judiciário, autorizada pela Corte Suprema, não como um óbice ao acesso à Justiça, mas como pré-requisito apto a comprovar um dos requisitos

---

<sup>31</sup> SAVARIS, José Antonio. VAZ, Paulo Afonso Brum. Prévio requerimento administrativo como condição para acesso ao Judiciário em matéria previdenciária. Revista de Doutrina da 4ª Região. Publicado em 30/10/2014. Disponível em <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/JoseSavaris\\_PauloAfonsoVaz.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/JoseSavaris_PauloAfonsoVaz.html)> Acesso em 14 mai 2020.

processuais, que é o interesse de agir.

Pouco mais de quatro anos após esse julgamento, em 5/12/2018, o Tribunal de Contas da União publicou o estudo baseado nos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS, quantificando a ocorrência do fenômeno, mapeando os processos e identificando os principais fatores para a aludida judicialização.

É o que se passa a destrinchar no capítulo a seguir.

### **3. IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA – ANÁLISE DO ESTUDO DO TCU – TC 022.354/2017-4**

Como se viu nos capítulos anteriores, há amplo procedimento administrativo, com várias instâncias de julgamento na seara do Conselho de Recursos da Previdência Social. Apesar disso, o Judiciário segue diante de relevante número de ações previdenciárias, o que culminou com a decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 631.240/MG, que forma o Tema 350 da repercussão geral, no sentido de exigir que, em regra, antes do ajuizamento das ações previdenciárias, seja efetuado o prévio requerimento administrativo.

O crescente número de demandas judiciais previdenciárias alarga os gastos com previdência, pois, além da estrutura administrativa da previdência social, onera a máquina Judiciária, colimando com gastos exacerbados e, também, contribuindo para a insegurança dos segurados, com a descredibilidade de ambos os poderes: Executivo e Judiciário, no âmbito do direito previdenciário.

No presente capítulo, adotando-se todo o conhecimento adquirido nos capítulos anteriores, faz-se uma análise dos impactos sociais e econômicos da judicialização, especialmente apurados pelo Tribunal de Contas da União no TC 022.354/2017-4, finalizado em 05/12/2018.

O levantamento foi realizado pela SECEX Previdência em conjunto com a SECEX Administração, no período de 09/08/2017 a 30/05/2018 e teve como objetivo geral “*identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios do INSS*” e como objetivos específicos “*quantificar a ocorrência da judicialização nos benefícios do INSS, mapear processos, identificar fatores que contribuem para judicialização, mensurar as principais consequências da judicialização e identificar ações que mitiguem os riscos identificados.*”

#### **3.1 Impactos da Judicialização dos benefícios do INSS**

Segundo o estudo do TCU, em dezembro de 2017 havia 34,3 milhões de benefícios mantidos pelo INSS, entre espécies previdenciárias e assistenciais.

Desses, 3,8 milhões (11,1%) foram concedidos por decisão judicial, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - Benefícios em estoque - 12/2017

	Quantidade			Valor		
	Assistencial	Previdenciário	Total	Assistencial	Previdenciário	Total
Administrativos	4,2	26,3	30,5	3.936	36.807	40.743,40
Judiciais	0,4	3,4	3,8	410	4.376	4.786,20
Total Geral	4,6	29,7	34,3	4.346	41,183	45.529,60
% Judiciais	9,4%	11,4%	11,1%	9,4%	10,6%	10,5%

Quantidades em milhões e valores em R\$ milhões. Fonte: TC 022.354/2017-4 - TCU

De acordo com o estudo do Tribunal de Contas da União, entre 2014 e 2017 foram concedidos vinte milhões de benefícios pelo INSS, sendo que, destes, 1,8 milhão, o correspondente a 9,3% foram oriundos de decisões judiciais.

É o que consta na Tabela 2, que relaciona os tipos de benefícios mais pleiteados e concedidos judicialmente:

Tabela 2 - Quantidade de benefícios concedidos, reativados e revisados por decisão judicial - 2014 a 2017

Espécie	Total de concessões	Concessões Judiciais (a)	% (a) / Total de Concessões Judiciais	Reativações Judiciais	Revisões Judiciais
Auxílio-doença previdenciário	8.437.354	389.852	21%	445.351	19.135
Aposentadoria por idade rural	1.379.470	342.209	18%	6.761	11.964
Aposentadoria por invalidez previdenciária	749.151	280.063	15%	9.636	16.502
Aposentadoria por tempo de contribuição	1.443.358	184.695	10%	14.183	73.234
Amparo Social da Pessoa com Deficiência (BPC)	683.987	168.696	9%	8.978	5.902
Pensão por morte previdenciária	1.715.042	164.559	9%	9.661	22.677
Salário maternidade	2.481.021	70.321	4%	143	412
Aposentadoria especial	80.700	58.770	3%	1.468	15.628
Auxílio-acidente acidentário	78.317	56.447	3%	4.709	3.402
Amparo Social Idoso (BPC)	632.136	47.529	3%	3.561	2.344
Auxílio-acidente previdenciário	49.042	21.013	1%	997	600

Outros	2.357.004	74.903	4%	53.744	17.932
Total	20.086.582	1.859.057	100%	559.192	189.732
% em relação ao total de concessões		9,3%		2,8%	0,9%

Total de concessões' refere-se à soma das concessões judiciais e administrativas '%(a)/Total de Concessões Judiciais' refere-se ao percentual de concessões da referida espécie sobre o total de concessões judiciais em todas as espécies, p. ex, 21% das concessões judiciais são de auxílio-doença previdenciário.

Fonte: TC 022.354/2017-4 – TCU

Note-se que estão aí incluídos os benefícios de prestação continuada de amparo ao idoso e à pessoa com deficiência, que, segundo explicitado no capítulo 1, embora sejam da Assistência Social, são mantidos e geridos pelo INSS, razão pela qual se incluem no estudo em voga.

Com base nesses dados, o TCU afirma que as diferenças entre os dados da primeira e da segunda tabela se devem à duração de algumas espécies de benefícios, que duram mais quando concedidas judicialmente, como, por exemplo, o auxílio-doença (atualmente denominado benefício por incapacidade temporária – EC 103/19). Ademais, registra que alguns benefícios, como o salário-maternidade, possivelmente são pagos judicialmente por RPV, o que não integra a folha de pagamentos de benefícios.

Além disso, o relatório aponta divergência com os dados reais, ao afirmar que percentual de benefícios judiciais na folha de pagamentos do INSS é maior do que o demonstrado na Tabela 1, pois que os benefícios reativados e revistos, embora decorrentes de ação judicial, não foram computados como benefícios judiciais.

Analisando a Tabela 2, o relatório do TCU aponta que o principal caso de reativações é decorrente de auxílio-doença, benefício cuja quantidade de reativados é 14% maior que a de concedidos:

57. Como observado na Tabela 2, algumas espécies são mais impactadas por essa limitação. O principal caso de reativações judiciais é o auxílio-doença, cuja quantidade de reativados é 14% maior que a quantidade de concedidos. Assim, estima-se que o percentual de auxílios-doença judiciais em manutenção na folha de pagamento seja pouco mais que o dobro do que podemos apurar no estoque de benefícios.

Além disso, pode-se inferir da tabela 2 que as revisões judiciais de aposentadorias por tempo de contribuição e aposentadorias especiais equivalem a 40% e 27% em relação às concessões judiciais desses mesmos benefícios. E é

importante lembrar aqui, segundo se extrai do capítulo 2, que essas demandas, em sua maioria, prescindem do prévio requerimento administrativo, por se tratar de exceção expressamente consignada no Tema 350 da repercussão geral do STF.

Outros dados colhidos pelo Tribunal de Contas da União são relativos à estimativa de despesa anual com benefícios previdenciários e assistenciais judicializados. Considerou-se o percentual do valor dos benefícios no estoque e o percentual de benefícios reativados, excluindo-se, porém, os benefícios revisados, que não puderam ser considerados porque não há como apurar o impacto financeiro de cada revisão.

O resultado dessa análise foi compilado na Tabela 3, a seguir, em que se estima gasto de R\$ 92 bilhões decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais concedidos ou reativados por decisão judicial.

Tabela 3 - Estimativa de despesa com benefícios judiciais em 2017

	Despesa Total (R\$ milhões)	% Valor Judiciais no Estoque	% Quantidade Reativações Judiciais	Valor Judiciais (R\$ milhões)	% Valor Judiciais
Benefícios previdenciários	541.659	10,6%	2,9%	73.327	
Precatórios e RPV previdenciários	13.269			13.269	
Comprev	2.307				
Benefícios assistenciais (BPC)	52.157	9,4%	1,0%	5.428	
Precatórios e RPV assistenciais (BPC)	1.047			1.047	
Total Previdenciário	557.235			86.593	15,5%
Total Assistencial (BPC)	53.204			6.475	12,2%
Total	609.391			92.021	15,1%

Despesas previdenciárias conforme BEPS de 12/2017; despesas assistenciais conforme SIAFI (despesas pagas até 12/2017); estoque de benefícios conforme Maciça; quantidade de concessões e reativações conforme Sube/INSS. Fonte: TC 022.354/2017-4 – TCU

Com base na análise das Tabelas 1 e 3, o relatório aponta o comportamento da judicialização em diferentes espécies de benefícios, conforme Tabela 4:

Tabela 4 - Percentual de benefícios concedidos, reativados e revisados por decisão judicial, em relação ao total de benefícios concedidos, por espécie - 2014 a 2017

Espécie	Total de concessões	% Concessões Judiciais na espécie	% Reativações Judiciais na espécie	% Revisões Judiciais na espécie
Auxílio-doença previdenciário	8.437.354	5%	5,3%	0,2%
Aposentadoria por idade rural	1.379.470	25%	0,5%	0,9%
Aposentadoria por invalidez previdenciária	749.151	37%	1,3%	2,2%
Aposentadoria por tempo de contribuição	1.443.358	13%	1,0%	5,1%
Amparo Social da Pessoa com Deficiência (BPC)	683.987	25%	1,3%	0,9%
Pensão por morte previdenciária	1.715.042	10%	0,6%	1,3%
Salário maternidade	2.481.021	3%	0,0%	0,0%
Aposentadoria especial	80.700	73%	1,8%	19,4%
Auxílio-acidente acidentário	78.317	72%	6,0%	4,3%
Amparo Social Idoso (BPC)	632.136	8%	0,6%	0,4%
Auxílio-acidente previdenciário	49.042	43%	2,0%	1,2%

Benefícios com maior quantidade de concessões judiciais, de acordo com Tabela 2, representando 96% das concessões judiciais de 2014 a 2017. 'Total de concessões' refere-se à soma das concessões judiciais e administrativas. Fonte: TC 022.354/2017-4 – TCU

Concluiu-se, da análise da Tabela 4, que as aposentadorias especiais e os auxílios-acidente apresentam os percentuais mais elevados de concessão judicial, chegando a ter mais concessões judiciais do que administrativas, mesmo representando espécies de benefícios menos concedidas pelo INSS. Concluiu-se, ainda, que:

63. Entre as seis espécies mais concedidas pelo INSS, a aposentadoria por invalidez, com 37%, a aposentadoria por idade rural e o amparo social à pessoa com deficiência, ambas com 25%, são as espécies com maior percentual de concessões judiciais, bem superior à média de judicialização no INSS, que é de 9,3% (Tabela 2).

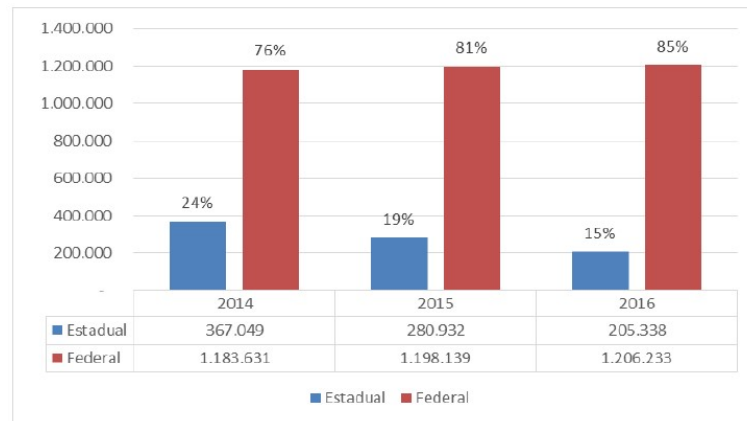
O relatório aponta, com dados do Conselho Nacional de Justiça, que de 2014 a 2016 foram distribuídos 4.441.322 novos processos cujo assunto foi classificado como Direito Previdenciário, na 1ª instância da Justiça Estadual e Federal (tanto no rito ordinário quanto nos Juizados Especiais Federais).

Os dados revelam que a Justiça Estadual teria sido responsável por 19%



dos novos processos no período, mas a proporção de processos distribuídos na competência delegada ou originária acidentária caiu no período, conforme observado no Gráfico 1 a seguir:

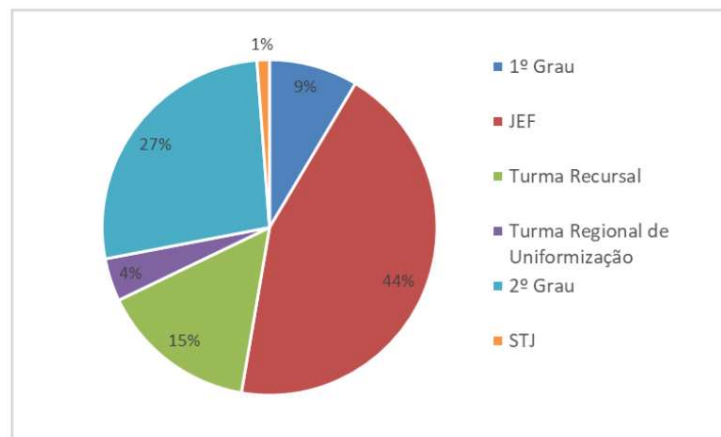
Gráfico 1 – Processos novos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal e Estadual – 2014 a 2016



Fonte: TC 022.354/2017-4 - TCU

Ao se analisar apenas a Justiça Federal, grande parte dos novos processos previdenciários se encontra nos Juizados Especiais Federais, embora caiba destacar o elevado percentual de casos em segunda instância. Veja-se no Gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2 – Processos novos previdenciários na Justiça Federal – 2014 a 2016



Fonte: TC 022.354/2017-4 - TCU

Os assuntos mais constantes nos processos previdenciários distribuídos na primeira instância da Justiça Federal nos anos de 2014 a 2017 estão descritos na Tabela 5, a seguir, onde se observa a prevalência da judicialização em relação aos benefícios por incapacidade. Note-se:

Tabela 5 - Processos novos previdenciários por assunto na 1ª instância da Justiça Federal - JEF e rito ordinário - 2014 a 2017

Assunto	2014	2015	2016	2017	Total
Auxílio-doença	303.160 25%	315.884 29%	340.701 30%	447.701 36%	1.407.042 30%
Aposentadoria por invalidez	127.796 11%	123.246 11%	132.862 12%	165.902 13%	549.806 12%
Aposentadoria por idade	140.061 12%	120.187 11%	119.506 11%	130.226 11%	509.980 11%
Benefício assistencial - LOAS	121.027 10%	113.657 10%	124.817 11%	133.302 11%	492.803 11%
Aposentadoria por tempo de contribuição	93.051 8%	81.352 7%	92.069 8%	90.973 7%	357.445 8%
Reajustes e Revisões	104.356 9%	79.657 7%	56.912 5%	42.040 3%	282.965 6%
Pensão por Morte	76.576 6%	66.615 6%	65.705 6%	67.747 5%	276.643 6%
Outros Assuntos	230.006 19%	191.459 18%	183.871 16%	157.347 13%	762.683 16%
Total	1.196.033 100%	1.092.057 100%	1.116.039 100%	1.235.238 100%	4.639.367 100%

Fonte: TC 022.354/2017-4 – TCU

Segundo consta no TC 022.354/2007-4-TCU, a divergência encontrada entre os dados constantes da Tabela 5 e do Gráfico 1, acima, se deve ao processo de aperfeiçoamento dos dados levantados pela Justiça Federal, relativamente à classificação dos processos por assunto, o que não prejudicaria a análise global do estudo.

O ponto fulcral dos dados levantados está na análise do comportamento da judicialização de benefícios por incapacidade, comparativamente com processos de “reajustes e revisões” e “outros assuntos”. Observe-se que, enquanto o total de processos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal cresceu 3,3% de 2014 a 2017, os benefícios por incapacidade temporário e permanente (auxílio doença e aposentadoria por invalidez) cresceram 48% e 30%, respectivamente.

Já a quantidade dos processos revisionais caiu de maneira constante, diminuindo 60% em 2017 em comparação a 2014. Essa queda, de acordo com o estudo, se deu em razão das limitações impostas ao ajuizamento das teses repetitivas, seja pela aplicação dos institutos da prescrição e da decadência, seja pela fixação de jurisprudência (como foi o caso da desaposentação), seja, também, pelo

reconhecimento administrativo e revisão automática realizada pelo INSS (como foi o caso da revisão do art. 29, da Lei 8.213/91, entre outros).

O crescimento do número de processos cujo objeto são os benefícios por incapacidade coincide com a edição da MP 767, de 6/1/2017, convertida na Lei 13.457/2017, que autorizou ao INSS a revisão dos benefícios deferidos judicialmente, no sentido de averiguar se ainda persistia a causa da incapacidade, bem como possibilitou a cessação automática dos benefícios após cento e vinte dias a partir da concessão. Assim, essa possivelmente seria uma das causas do aumento das ações previdenciárias sobre o assunto.

Embora os benefícios por incapacidade sejam a maior causa da judicialização previdenciária, curiosamente, no Brasil, dentre as principais espécies de benefícios, a que tem o maior índice de provimento das demandas judiciais é a aposentadoria por tempo de contribuição, seguida pela aposentadoria por idade em empate com pensão por morte e, só depois, os benefícios por incapacidade. Veja-se:

Tabela 6 - Índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por assunto (principais espécies) - 2014 a 2017

	Total de decisões	Decisões Favoráveis	% Favoráveis
Auxílio-doença	1.160.915	529.684	46,0%
Aposentadoria por idade	468.935	271.702	58,0%
Benefício assistencial - LOAS	421.622	186.570	44,0%
Aposentadoria por invalidez	399.236	180.166	45,0%
Aposentadoria por tempo de contribuição	271.920	193.939	71,0%
Pensão por Morte	231.785	133.643	58,0%
Total	2.954.431	1.495.704	51,0%

"Total de decisões" equivale ao total de provimentos, não provimentos e conciliações. "Decisões favoráveis" é a soma de provimentos e conciliações. Os TRF da 2ª e 3ª região consideram conciliações como provimentos. Fonte: TC 022.354/2017-4 – TCU

Porém, o estudo do Tribunal de Contas da União conclui que essa variação não parece ser tanto uma característica dependente apenas da espécie do benefício, de modo que está relacionada a inúmeros outros fatores, como atuação administrativa do INSS na análise dos benefícios, qualidade da atuação de advogados e da defesa da autarquia, bem como jurisprudência adotada pelos magistrados locais.

### 3.2 Impacto na estrutura e despesas dos órgãos envolvidos – custo da judicialização *versus* concessão administrativa de benefícios

Segundo o estudo em análise, o custo operacional da judicialização no Brasil em 2016, relativamente aos conflitos previdenciários, foi de R\$ 4.668.410.970,40, o que corresponde a 24% do custo operacional total dos órgãos envolvidos, que são a Justiça Federal (1º e 2º graus, incluídos os juizados especiais federais), além da Procuradoria Geral Federal (PGF), INSS e Defensoria Pública da União.

Na tabela 7, a seguir, apresenta-se o custo total e o relativo apenas às demandas previdenciárias, comprovando-se o grande impacto nas contas públicas:

Tabela 7 - Custo operacional do Sistema de Judicialização no exercício de 2016

Órgão	Custo Operacional - Judicialização	Custo Operacional - Total
Justiça Federal de 1º e 2º graus	R\$ 3.312.615.807,36	R\$ 8.661.137.246,04
Procuradoria Geral Federal - PGF	R\$ 774.103.530,76	R\$ 2.804.440.837,75
INSS - (ADJ - APS e PGE)	R\$ 522.696.817,48	R\$ 7.761.129.549,31
Defensoria Pública da União	R\$ 58.994.814,80	R\$ 436.998.628,16
Total	R\$ 4.668.410.970,40	R\$ 19.663.706.261,26

Fonte: TC 022.354/2017-4 – TCU

Como se verifica, o Tribunal de Contas da União apurou um significativo impacto econômico nas despesas dos entes públicos que atuam nos processos judiciais previdenciários, custo esse que seria evitado caso as demandas tivessem maior efetividade de resolução na esfera administrativa.

O estudo do TCU, então, também apurou o peso da judicialização comparativamente à concessão administrativa de benefícios. Segundo constatado, em 2016, o INSS teve um custo operacional de R\$ 7,76 bilhões, sendo que aproximadamente 25.000 servidores trabalham na área finalística, conforme o relatório de gestão de 2016. Apurou-se que referidos servidores analisaram 8.680.128 benefícios e deste montante, concederam 4.850.499 benefícios.

Como se verifica, o INSS concedeu 56% dos requerimentos administrativos, ao passo que a judicialização determinou a implantação, reativação ou revisão de 47% dos processos julgados em 2016.

A apuração dos dados apurados pelo Tribunal de Contas conclui o custo unitário de um requerimento judicial é mais de quatro vezes maior que o custo unitário de um requerimento administrativo. Veja-se:

“O INSS tem um custo operacional 67% maior que o do sistema de judicialização, analisou seis vezes mais requerimentos e concedeu sete vezes mais benefícios em relação ao sistema da judicialização. Enquanto a tramitação de um requerimento administrativo custou, em média, cerca de R\$ 894,00, um processo judicial de 1ª instância custou R\$ 3.734,00, em média.”<sup>32</sup>

O estudo também mensurou o custo médio das perícias médicas, comparando o valor da despesa nos processos judiciais e na esfera administrativa. Apurou-se que o custo médio da perícia médica do INSS no exercício de 2016 foi de R\$ 158,55, ao passo que na Justiça Federal é de R\$ 263,98 e na Justiça Estadual, de R\$ 395,37. Ou seja, a perícia realizada na esfera administrativa custa 60% do valor médio pago na Justiça Federal e 40% do valor médio da Justiça Estadual.

Da análise desses dados, é possível observar com clareza que, sob todos os aspectos, o dispêndio com demandas judiciais é muito superior à atuação administrativa da autarquia previdenciária, em todas as suas vertentes.

### **3.3 Fatores que contribuem para a judicialização**

Para fins de identificar as principais causas que contribuem para a judicialização das demandas previdenciárias, o estudo do Tribunal de Contas consultou a opinião de magistrados da Justiça Federal que atuam na área previdenciária e procuradores federais da PGF/AGU.

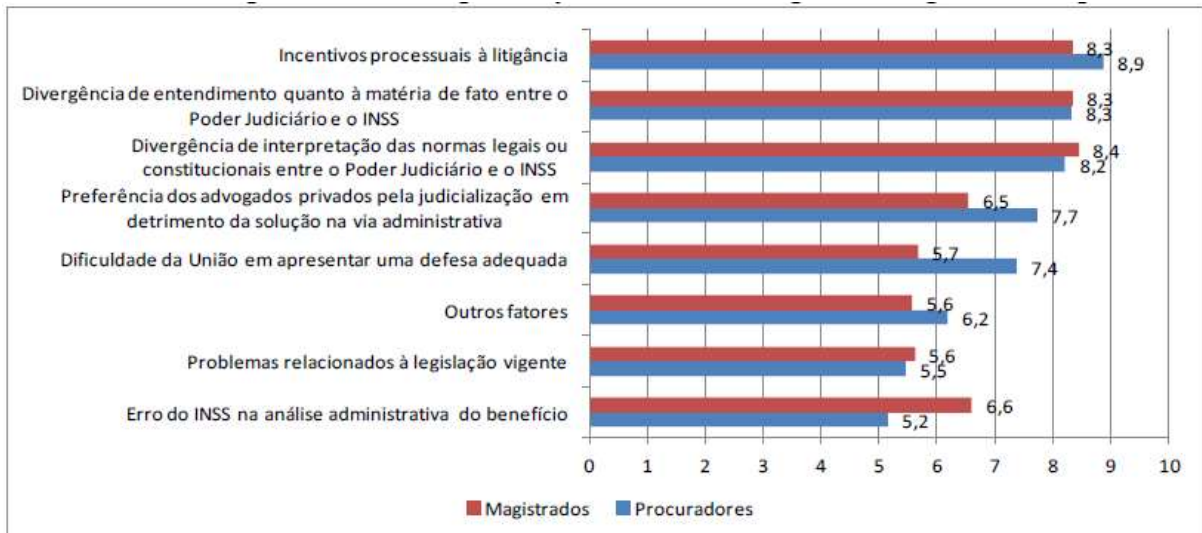
No gráfico a seguir, apresenta-se a nota média atribuída a cada fator,

---

<sup>32</sup> TC 022.354/2017-4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. FL. 24. Acórdão 2894/2018 – TCU Plenário. Data da sessão: 5/12/2018. Relator: Andre de Carvalho. Disponível em <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ll2u2SPlgm8J:https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A81881F6DFE2503016E0346A1165935+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em 5 fev 2020.

divididos por procuradores e magistrados, em uma escala de zero a dez, sendo a nota máxima um fator que contribui muito para a judicialização. Note-se que os dois principais fatores apontados pela pesquisa são a existência de incentivos processuais à litigância e a divergência de entendimento entre INSS e o Poder Judiciário, seja quanto a matéria de fato, seja em relação à interpretação das normas previdenciárias:

Gráfico 3 – Fatores que contribuem para a judicialização segundo magistrados e procuradores



“Nota média atribuída por magistrados e por procuradores à seguinte questão: ‘Avalie, em sua opinião, como cada item abaixo contribui para o aumento da judicialização dos conflitos em matéria previdenciária’. Zero: fator que não contribui. Dez: fator que contribui muito”. Fonte: TC 022.354/2017-4 – TCU.

Por “incentivos processuais à litigância”, sustenta-se a questão da gratuidade de justiça, bem como a suposta ausência de riscos ou de ônus à parte vencida, além do fator de que os Juizados Especiais Federais, onde tramitam a maior parte das demandas previdenciárias, teriam um rito mais célere e, independentemente do deferimento da gratuidade de justiça, não impõe ônus de custas ou honorários de sucumbência na primeira instância, a teor do art. 55 da Lei 9.099/95.

A pesquisa indica que magistrados e procuradores entendem que a principal causa da judicialização é a suposta facilidade de acesso ao Judiciário, autorizando a reiteração indiscriminada e ilimitada de requerimentos sem riscos ou ônus à parte autora.

Uma crítica a ser feita em relação a esse ponto é que a pesquisa do Tribunal de Contas não consultou advogados públicos ou privados, o que parece tornar viciada a visão quanto às críticas que poderiam ter sido defendidas em tempo

pela OAB ou pela Defensoria Pública.

Além disso, a primeira causa indicada no estudo é relativamente à facilidade de acesso ao judiciário, sendo desnecessária a assistência por advogado, o que se mostra contraditório com a imputação da responsabilidade à classe.

Há no estudo a acusação de que os advogados seriam responsáveis pelo alto índice de processos judiciais previdenciários, porque “*os advogados não teriam interesse de resolver as causas por via administrativa, pois estariam interessados nos valores atrasados.*”<sup>33</sup>

O segundo maior motivo para a judicialização, segundo o estudo do TCU, é a divergência de entendimento entre o INSS e o Poder Judiciário. Afirma-se que:

“Na divergência quanto à matéria de fato, INSS e Poder Judiciário têm entendimentos diferentes quanto a uma condição específica e particular do segurado, como, por exemplo, na análise da capacidade laboral ou na classificação de um dependente como companheiro. Na divergência quanto à interpretação, por sua vez, o magistrado discorda da própria regra utilizada pelo INSS para reconhecimento do direito, como, por exemplo, nos critérios de conversão de tempo comum em tempo especial ou na forma de cálculo do valor do benefício.”<sup>34</sup>

Em síntese, entende-se que há uma certa resistência da autarquia previdenciária em adotar entendimentos jurisprudenciais, deixando de alinhar seu entendimento ao do Poder Judiciário, tanto em relação à interpretação da norma quanto à análise da matéria fática.

Em crítica construtiva, a professora Natalia Gastal afirma que o estudo do TCU merece aprofundamento quanto ao tema, pois não avalia com maior coleta de dados as razões da divergência de entendimento. Veja-se:

Embora o referido relatório apresente as razões encontradas, em sede de auditoria, para tal fenômeno, verifica-se a necessidade de aprofundamento do estudo sobre uma delas em particular: a divergência existente entre a análise administrativa e a análise realizada pelo poder Judiciário que, segundo o referido relatório, diz

---

<sup>33</sup> TC 022.354/2017-4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. FL. 30. Acórdão 2894/2018 – TCU Plenário. Data da sessão: 5/12/2018. Relator: Andre de Carvalho. Disponível em <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Il2u2SPlgm8J:https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A81881F6DFE2503016E0346A1165935+%cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em 15 fev 2020.

<sup>34</sup> Idem.

respeito tanto à matéria de fato, quanto à matéria de direito.<sup>35</sup>

De todo modo, o estudo do Tribunal de Contas denota que a divergência de entendimento em que se fundam as demandas judiciais, em sua maioria, são quanto a má implementação de benefícios, e não necessariamente de teses jurídicas, a demonstrar a prescindibilidade da atuação do Poder Judiciário caso fosse eficiente e célere a atuação administrativa, especialmente do CRPS.

Relativamente aos motivos de provimento dos benefícios por incapacidade, o estudo afirma que tanto magistrados quanto procuradores expressaram que a divergência está na avaliação realizada pelos peritos médicos. Quanto ao tema, o autor Bitterncourt conclui que:

Logicamente, pode levar em consideração a prova pericial, porém, a sentença deveria levar em consideração as demais e explicitar o motivo pelo qual a prova pericial está sendo levada em consideração em detrimento dos outros laudos, exames clínicos, etc. O que não se pode permitir é que a sentença faça menção única e exclusivamente ao laudo pericial, sob pena de ser sanada a omissão, nos termos do art. 1022, II, do novo Código de Processo Civil.<sup>36</sup>

Porém, para os procuradores consultados no estudo no Tribunal de Contas, os médicos peritos judiciais estariam despreparados para a realização de perícias previdenciárias, pois confundiriam doença com incapacidade. Além disso, eles seriam tendenciosos em favor do segurado, indicando situações em que, apesar do laudo pericial desfavorável, os magistrados o desconsiderariam para fins de conceder o benefício.

Para os juízes, por outro lado, as causas para o elevado número de provimento dos benefícios por incapacidade no Poder Judiciário são a não utilização de peritos especialistas na enfermidade do segurado, a política governamental para redução de benefícios por incapacidade, o fato de que os peritos não considerariam situações como aspectos sócio econômicos e o princípio do "*in dubio pro misero*", bem como a falta de qualidade técnica dos peritos do INSS.

A divergência entre a opinião de magistrados e procuradores está

---

<sup>35</sup> BEHRENSDORF, NATALIA GASTAL. Análise da concessão judicial dos benefícios de aposentadoria por idade rural indeferidos administrativamente pelo INSS: inovação ou adesão à política pública? IPEA, 2019 P.3 Disponível em <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/natalia-gastal-behrendorf.pdf> Acesso em 5 set 2020.

<sup>36</sup> BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade laboral e deficiência**. 2ª ed. Curitiba: Alteridade editora, p. 441, 2018.



presente também em relação aos motivos para provimento dos benefícios aposentadoria rural, aposentadoria por tempo de contribuição, benefício de prestação continuada, bem como pensões por morte.

Para os procuradores, segundo pesquisa realizada pelo TCU, no processo judicial as provas são “banalizadas”, ou “flexibilizadas”, dando-se valor à prova testemunhal, o que, na opinião deles, facilitaria a ocorrência de fraudes.

Os magistrados, no entanto, atribuem o provimento dos benefícios à deficiência do INSS na instrução do processo administrativo, deixando de realizar pesquisa ou justificação administrativa, ou realizando-os de forma insuficiente. Citam-se ainda limitações e erros do INSS na análise dos documentos e interpretação da legislação previdenciária para fins de adequá-la ao caso concreto.

Outro motivo apontado como causa da judicialização é o elevado número de requerimentos administrativos no INSS, o que deixaria atribulada a esfera extrajudicial e faria com o que o segurado, insatisfeito com a atuação administrativa, buscasse a via judicial. Note-se:

“Nas pesquisas realizadas, as principais falhas apontadas pelos pesquisados foram:

- não realização de pesquisas externas, entrevistas e justificações administrativas (quando o segurado ou suas testemunhas dão ‘depoimentos’ ao INSS), principalmente nos benefícios rurais;
- falta de motivação clara, compreensível e correta nas decisões administrativas, principalmente no indeferimento de benefícios;
- orientação deficiente ao segurado hipossuficiente, aliada ao excesso de exigências.”<sup>37</sup>

Todavia, o estudo demonstra que, de acordo com a pesquisa realizada, por mais que seja desejável o aperfeiçoamento da atuação do INSS, para uma análise administrativa de melhor qualidade, referidas medidas não trariam impacto significativo sobre a quantidade de processos judiciais previdenciários, pois, na percepção de magistrados e procuradores, o elevado volume de judicialização está mais relacionada aos incentivos à litigância e às divergências de entendimento entre o Poder Judiciário, do que a erros administrativos do INSS.

---

<sup>37</sup> TC 022.354/2017-4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. FL. 34. Acórdão 2894/2018 – TCU Plenário. Data da sessão: 5/12/2018. Relator: Andre de Carvalho. Disponível em <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ll2u2SPlgm8J:https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A81881F6DFE2503016E0346A1165935+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em 30 mar 2020

Ainda que não se fale em erros, é importante destacar, conforme salientado no capítulo 2, que a máquina previdenciária, especialmente o CRPS, responsável pela análise dos requerimentos administrativos, poderia ser desenvolvida para dar maior vazão ao elevado número de requerimentos administrativos, evitando-se, assim, os gastos com judicialização.

### **3.4 Deliberações do TCU**

O Tribunal de Contas da União apurou medidas que auxiliariam no âmbito da judicialização, como o desenvolvimento de cruzamento de dados, o Gerenciamento Contencioso de Massa (GCM), os Juizados Especiais Federais, as agências de atendimento de demandas judiciais (APSADJ), a conciliação, as regulamentações quanto aos benefícios por incapacidade, bem como a uniformização de procedimentos.

Assim, o TCU adotou algumas medidas, com o fito de aprimorar o controle e incentivo à redução da judicialização na esfera previdenciária, especialmente para redução do custo e melhoria dos serviços, de modo a desinflar tanto a máquina administrativa quanto a judiciária, otimizando os trabalhos de forma mais eficiente.

Para tanto, recomendou ao o INSS que publique relatórios periódicos sobre a judicialização, os nomes dos peritos judiciais e os valores recebidos pelo serviço, bem como que crie mecanismos de acompanhamento das ações.

Determinou ao INSS/AGU/PGF/PGF-INSS que implemente banco de dados sobre a judicialização para subsidiar ações da Previdência e que sejam adotadas soluções para evitar multas judiciais. Além disso, determinou a unidades do TCU que, em cooperação com diversos entes, instituem fórum permanente com vistas a reduzir a judicialização.

Destaca-se ainda que o Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional no INSS e na PGF, a fim de verificar os controles internos associados às atividades relacionadas à judicialização dos benefícios (TC 039.179/2018-4) e está realizando monitoramento das determinações realizadas aos órgãos, com vistas à

adoção de medidas para reduzir os problemas verificados (TC 005.105/2019-6).

Em síntese, o relatório de levantamento, objeto de estudo no presente trabalho, evidenciou a necessidade de adoção de medidas com o fulcro de mitigar falhas no processo de judicialização dos benefícios em face do INSS, sem que prejudique interesses do segurado.

Após a expedição do relatório de levantamento, informa o TCU que foi realizada “audiência pública sobre a judicialização no INSS”, no dia 26 de setembro de 2018, estando presentes o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Defensoria Pública da União (DPU), a Procuradoria Geral Federal (PGR), a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE-INSS), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério Público Federal (MPF), o Conselho de Recursos do Seguro Social (CRSS), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social (ANMP) e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), com o objetivo de apresentação do relatório e coleção das percepções sobre as propostas.<sup>38</sup>

As medidas sugeridas pelo Tribunal de Contas não parecem ser suficientes para resolução do problema, porém fomentam o registro dos dados para paulatinas reflexões e adoção de medidas mais enérgicas, com o fito de garantir o propósito maior da seguridade social, que é o de garantir o bem estar e a justiça social, tendo em vista o que a seguridade social e, mais especificamente, a previdência social, se propõem a concretizar a proteção do risco social trabalhado.

O objetivo, portanto, deve ser o de garantir os postulados constitucionais da seguridade social, tal qual explicitado no capítulo 1.

Importa ponderar que o Tribunal de Contas deixou de considerar o *déficit* de servidores do INSS para análise do elevado número de requerimentos, bem como as reiteradas greves de servidores e dos peritos médicos, como, aliás, está

---

<sup>38</sup> TC 022.354/2017-4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. FL. 52. Acórdão 2894/2018 – TCU Plenário. Data da sessão: 5/12/2018. Relator: Andre de Carvalho. Disponível em <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ll2u2SPlgm8J:https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A81881F6DFE2503016E0346A1165935+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em 30 ago 2020.

acontecendo no período atual, em razão da Pandemia do novo coronavírus.

O investimento no processo administrativo, para que seja eficiente tanto em rapidez quanto em qualidade das decisões, com melhor instrução dos processos e análise dos pedidos, parece ser uma importante medida, que não foi mencionada pelo Tribunal de Contas, mas que certamente reduziria o contingente de demandas judiciais quando ocorre o indevido indeferimento administrativo.

Outro ponto importante, não sugerido pelo TCU, é quanto ao incentivo que pode ser feito para atuação dos advogados na esfera administrativa, autorizando-se o destaque da verba honorária quanto ao pagamento dos retroativos concedidos administrativamente. Tal questão, inclusive, é objeto de projeto de lei em tramitação no poder legislativo.<sup>39</sup>

Como se vê, faltam investimentos públicos na via administrativa do INSS para que o processo administrativo seja mais humanizado, eficiente e célere.

---

<sup>39</sup> PL 4830/2020. Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263840> Acesso em out 2020.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou analisar, sob o enfoque do direito previdenciário, as causas e consequências da crescente demanda judicial em matéria previdenciária, ainda que existente na estrutura da Administração o pilar necessário à resolução administrativa desses requerimentos.

Apresentou-se o estudo do Tribunal de Contas da União, formalizado como TC 022.354/2017-4 e, para melhor compreensão de seu arcabouço técnico, o trabalho, no primeiro capítulo, abordou questões referentes à proteção ao risco social, objetivo maior da Previdência Social, bem como a obrigatoriedade do prévio custeio, discriminando-se, ainda, as prestações previdenciárias.

No segundo capítulo, explica-se a diferença entre os processos administrativos, em trâmite interno no INSS e CRPS, e os processos judiciais, além da jurisprudência pacificada quanto à obrigatoriedade de prévio requerimento administrativo.

Já no terceiro capítulo, apresentam-se os dados colhidos pelo estudo do TCU, identificando-se os efeitos e os custos da Judicialização para o Estado e para os beneficiários. O trabalho visou mapear causas, iniciativas positivas para reduzi-los, decifrar os principais processos de trabalho e riscos envolvidos, bem como as possíveis ações de controle. Para tanto, foram analisados dados do período de 2014 a 2017.

Identificou-se que foram realizados pagamentos de benefícios judicializados da ordem de R\$ 92 bilhões, correspondente a 15% do total de pagamentos, bem como que 51% dos processos contavam com provimento judicial.

Apurou-se ainda o custo processual da judicialização em 2016 de R\$ 4,6 bilhões, bem como o envolvimento de 15.899 pessoas, dentre membros e servidores da JF, PGF, INSS e DPU, o que equivale a 59% do custo operacional do INSS.

O estudo do Tribunal de Contas da União mensurou o custo unitário de um requerimento de benefício previdenciário na instância administrativa como equivalente a R\$ 894,00, ao passo que, na instância judicial, o valor unitário é de R\$ 3.734,00.

A diferença quanto ao valor da perícia médica também é relevante, sendo equivalente a R\$ 158,55 na esfera administrativa e de R\$ 205,93 na primeira instância

da Justiça Federal e de R\$ 658,61 na esfera Estadual.

Relativamente às causas da Judicialização, o TCU realizou entrevistas apenas com magistrados e procuradores federais, o que, com o devido respeito, parece tornar a amostra viciada, já que conta com o ponto de vista apenas de parte dos envolvidos no processo.

Concluiu-se que as principais causas da judicialização são a gratuidade judicial, a possibilidade de nova perícia no Judiciário, a admissão da prova testemunhal, as divergências de entendimento fático e jurídico entre a Justiça e o INSS, problemas na legislação, o grande volume de requerimentos administrativos, o recebimento de honorários pelos advogados particulares e, por fim, os erros do INSS.

No presente trabalho, especificamente no capítulo 2, mostrou-se que a exigência de prévio requerimento administrativo para ajuizamento das ações previdenciárias (Tema 350/STF) já diminuiu significativamente a quantidade de processos judiciais. Com efeito, para ingresso no Poder Judiciário, é imprescindível que tenha ocorrido, em primeiro lugar, a negativa por parte do INSS.

Concorda-se com algumas das causas enumeradas no estudo, como a existência de divergências entre o entendimento do INSS e do Poder Judiciário, a demora da adequação das normas administrativas à jurisprudência, bem como a complexidade da legislação previdenciária e a grande quantidade de processos administrativos em trâmite nas agências da Previdência Social.

Todavia, com o devido respeito, entende-se que não é razoável inserir a intenção de advogados no recebimento de honorários como uma das causas da judicialização, a uma, porque é uma generalização indevida e, a duas, porque o recebimento de honorários independe da via eleita, de modo que a remuneração dos advogados está relacionado à prestação do serviço, que não é realizado apenas na via judicial, mas também na administrativa. Assim, parece-nos que os motivos para levar o pleito à via judicial não são em razão do recebimento da remuneração, mas sim em virtude da impossibilidade de resolução da demanda na via administrativa.

Não se concorda também com o argumento de que inexitem ônus no ajuizamento de ações judiciais previdenciárias, pois, conforme cediço, a partir da segunda instância no Juizado Especial, é imperioso o recolhimento de custas e a condenação por honorários de sucumbência, os quais vêm sendo executados pelos

advogados públicos. Além disso, na instância ordinária, os riscos são os mesmos.

O estudo aponta, ainda, opiniões cheias de parcialidade, por parte dos procuradores federais, que afirmam que os peritos médicos judiciais não teriam qualidade na formalização das perícias e seriam coniventes com o pleito dos segurados requerentes, o que não parece ser geral, até porque os próprios magistrados enumeraram razões diversas, como a inexistência de especialização do médico em relação à enfermidade ou causa da incapacidade.

De todo modo, conclui-se que o estudo formalizado pelo TCU tem relevância ímpar no processo de redução da judicialização, pois, apesar da existência de vícios nas amostras, em nossa opinião, deu um pontapé importante para regulação, controle e acompanhamento dos processos, facilitando a produção de banco de dados para futuras análises, com base em dados mais concretos.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19 ed. Rio de Janeiro: Método, 2012.
- BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 1989.
- BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito previdenciário**. 8. ed. Método: São Paulo, 2011.
- BARROSO, L. R. **Judicialização, ativismo social e legitimidade democrática** [Sy] Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em <<https://bit.ly/2w4kYVo>>. Acesso em 15 ago 2019.
- BEHRENSDORF, NATALIA GASTAL. **Análise da concessão judicial dos benefícios de aposentadoria por idade rural indeferidos administrativamente pelo INSS: inovação ou adesão à política pública?** IPEA, 2019. Disponível em <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/natalia-gastal-behrendorf.pdf> Acesso em 5 set 2020.
- BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade laboral e deficiência**. 2ª ed. Curitiba: Alteridade editora, 2018.
- BRASIL. Instrução Normativa INSS/PRES nº 77/2015, de 21 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>> Acesso em: 15 nov. 2019.
- CAMPOS, C.A.A. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2004.
- CONCEIÇÃO, Apelles. **Segurança social**. 9. ed. Coimbra: Almedina, 2014.
- DE CASTRO, Carlos Alberto Pereira. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro; Grupo GEN, 12/2019. 9788530988715. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988715/>. Acesso em: 08 Jun 2020.
- DALVI, Luciano. **Processo Administrativo Previdenciário: teoria e prática**. São Paulo: LTR, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- FEREJOHN, J. A. **Judicializando a política, politizando o direito**. In: MOREIRA, L. (Org.). **Judicialização da política**. São Paulo: 22 Editorial, 2012.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson A. **Processo administrativo**. São Paulo:



Malheiros Editores, 2001.

HORVATH JR., Miguel. **Salário-maternidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambite, in **Resumo de Direito Previdenciário**, 4ª edição, 2005, Editora Ímpetus.

LEITÃO, Andre Studart e MEIRINHO, Augusto Grieco Sant-Anna. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

PL 4830/2020. Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=226384> Acesso em out 2020.

ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SÁ, Renato Montans de. **Manual de Direito Processual Civil**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018.

SAVARIS, José Antonio. VAZ, Paulo Afonso Brum. **Previo requerimento administrativo como condição para acesso ao Judiciário em matéria previdenciária**. Revista de Doutrina da 4ª Região. Publicado em 30/10/2014. Disponível em <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/JoseSavaris\\_PauloAfonsoVaz.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/JoseSavaris_PauloAfonsoVaz.html)> Acesso em 14 mai 2020.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Resolução do Conflito Previdenciário e Direito Fundamentais**. Editora LTR. 2015.

SCHIER, A. C., R.; SCHIER, P. R. **O serviço público adequado e a cláusula de proibição do retrocesso social**. In: SILVA, L., G.; VITA, J. B., CARDIN, V. S. G (Coord.). **Direitos fundamentais**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. P. 523-555.

STRECK, L. **Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada**. Espaço Jurídico, Joaçaba, v. 17, n 32, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2BtygQp>>. Acesso em 15 nov 2019.

STF NOTÍCIAS. **Justiça e União promovem ação conjunta para reduzir judicialização de benefícios previdenciários**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=420938>>. Acesso em 9 out 2019.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

**TC 022.354/2017-4**. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2894/2018 – TCU Plenário. Data da sessão: 5/12/2018. Relator: Andre de Carvalho. Disponível em

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ll2u2SPlqm8J:https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A81881F6DFE2503016E0346A1165935+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em 5 fev 2020.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. **O direito previdenciário e o princípio da vedação do retrocesso**. São Paulo: LTr, 2013.