

RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA

JUSTIÇA PESQUISA

A judicialização
de benefícios
previdenciários
e assistenciais



CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente

Ministro Luiz Fux

Corregedora Nacional de Justiça

Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

Conselheiros

Ministro Emmanoel Pereira
Luiz Fernando Tomasi Keppen
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
Rubens de Mendonça Canuto Neto
Candice Lavocat Galvão Jobim
Tânia Regina Silva Reckziegel
Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva
Ivana Farina Navarrete Pena
André Luis Guimarães Godinho
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral

Valter Shuenquener de Araujo

Secretário Especial de Programas

Marcus Livio Gomes

Supervisor da Diretoria-Geral

Osair Victor de Oliveira

Diretor-Geral

Johaness Eck

RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA

JUSTIÇA **PESQUISA**

A judicialização
de benefícios
previdenciários
e assistenciais

EXPEDIENTE**DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS****Diretora Executiva**

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Diretor de Projetos

Wilfredo Enrique Pires Pacheco

Diretor Técnico

Antônio Augusto Silva Martins

Pesquisadores

Danielly Queirós

Elisa Colares

Igor Stemler

Isabely Mota

Estatísticos

Filipe Pereira

Davi Borges

Jaqueline Barbão

Apoio à Pesquisa

Alexander Monteiro

Cristianna Bittencourt

Pedro Amorim

Ricardo Marques

Thatiane Rosa

Revisora

Marlene Bezerra

Estagiários

Rodrigo Ortega Tierno

Hermes Jasper Winarski

Coordenadoria de Gestão da Informação e**Memória do Poder Judiciário**

Pâmela Tieme Barbosa Aoyama

Julianne Mello Oliveira Soares

Pedro Vinícius Sípriano

Seção de Arquivo e Gestão Documental

Rodrigo Franco de Assunção Ramos

Estagiário

Alexandre Salviano Rudiger

INSTITUIÇÃO

Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa

Equipe Básica de Pesquisa

Prof. Dr. Paulo Furquim de Azevedo e

Profa. Dra. Natalia Pires de Vasconcelos
(Coordenadores)

Prof. Dr. Diego Werneck Arguelles

Prof. Rafael Scavone Bellem de Lima

Prof. Dr. Fabio Ayres

Prof. Dr. Hedibert Lopes

Dr. Danilo Carlotti

Vanessa Boarati

Henrique Yu Jiunn Wang

Helena Funari

Assistentes de pesquisa

Carlos Vinícius Ribeiro Ferreira

São Paulo

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**Secretário de Comunicação Social**

Rodrigo Farhat

Projeto gráfico

Eron Castro

2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

I59j Instituto de Ensino e Pesquisa
A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais / Instituto de
Ensino e Pesquisa (INSPER) – Brasília: CNJ, 2020.

240 f.
ISBN 978-65-88014-64-6

1. Judicialização da saúde, Brasil. 2. Benefícios previdenciários, Brasil. 3.
Poder Judiciário, diagnóstico. I. Título.

CDD: 340

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Categoria do Beneficiário x Responsável pela Arrecadação	23
Tabela 2: Dados de Gestão Processual: processos relacionados à concessão de benefícios previdenciários (de 2015 a 2019)	34
Tabela 3: Quantitativo de processos em juizados especiais (de 2015 a 2019)	36
Tabela 4: Quantitativo de processos identificados nos Diários Oficiais da Justiça (de 2015 a 2019)	42
Tabela 5: Atores entrevistados por TRF	45
Tabela 6: Tipo de Benefício Concedido por Ocupação	55
Tabela 7: Tipo de Benefício Indeferido por ocupação	56
Tabela 8: Tipo de Benefício Concedido por Faixa Etária	56
Tabela 9: Tipo de Benefício Indeferido por Faixa Etária	57
Tabela 10: Benefícios Concedidos por Estado	57
Tabela 11: Benefícios Indeferidos por Estado	59
Tabela 12: Tipos mais frequentes de decisões sobre benefícios concedidos	60
Tabela 13: Seis maiores tipos de benefícios concedidos pelo INSS via decisão judicial	62
Tabela 14: Dez motivos mais frequentes para indeferimento do benefício	63
Tabela 15: Índice de judicialização por região (de 2015 a 2018)	66
Tabela 16: padrão de decisão por tipo de benefícios por área TRF	69
Tabela 21: Benefício e Decisões Analisadas	93
Tabela 22: BPC – características socioeconômicas regionais	111
Tabela 23: Aposentadoria por Tempo de Contribuição – características socioeconômicas regionais	112
Tabela 24: Efeito marginal médio – Ações Coletivas	116
Tabela 25: Seis principais tipos de benefícios concedidos judicialmente	122
Tabela 26: Efeito marginal médio – Perícia	123
Tabela 27: Efeito marginal médio – Mandado de Segurança	127

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma INSS	24
Figura 2: Mapa das Superintendências Regionais	25
Figura 3: Organograma Requerimento INSS	28
Figura 4: Organograma Processo Junta de Recursos	29
Figura 6: Tempo médio de concessão de benefícios	47
Figura 7: Total de benefícios concedidos por tipo	48
Figura 8: Total de benefícios concedidos e indeferidos	48
Figura 9: Variação na média móvel de 12 meses de benefícios concedidos e indeferidos	49
Figura 10: Cinco maiores tipos de benefícios requisitados ao INSS	50
Figura 11: Cinco maiores tipos de benefícios concedidos pelo INSS	51
Figura 12: Cinco maiores tipos de benefícios indeferidos pelo INSS	51
Figura 13: Tipo de Decisão, por gênero e faixa etária do requerente	52
Figura 14: Aposentadorias por Idade ou Contribuição Concedidas	53
Figura 15: Aposentadorias por Idade ou Contribuição Indeferidas	53
Figura 16: Tipo de vínculo ao INSS – Benefícios Concedidos	54
Figura 17: Tipo de vínculo ao INSS – Benefícios Indeferidos	54
Figura 18: Tipos de filiação ao INSS por gênero do requerente	55
Figura 19: Justificativa aos Benefícios Concedidos	61
Figura 20: Cinco maiores tipos de benefícios requisitados ao INSS e principais decisões recorrentes	61
Figura 21: Benefícios Concedidos devido à Ação Judicial	62
Figura 22: Total de processos na justiça federal e justiça estadual (de 2015 a 2018)	65
Figura 23: Total de processos por região dos TRFs (de 2015 a 2018)	65
Figura 24: Judicialização da previdência – temas mais frequentes por TRF	67
Figura 25: Padrão das decisões judiciais	68
Figura 26: Distribuição de funcionários por tipo	130
Figura 27: Evolução nas despesas do INSS	131
Figura 28: Macroproblemas	135
Figura 29: Síntese das Propostas	147

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	9
1. INTRODUÇÃO	10
2. PROBLEMA DE PESQUISA	13
2.1. Sistema de seguridade social e regimes da previdência social	16
2.2. Benefícios do Regime Geral da Previdência: linhas gerais	17
2.2.1. Benefício de prestação continuada	21
2.3. Beneficiários do RGPS	22
2.4. Estrutura Organizacional do INSS	23
2.5. Processo Administrativo e Judicial Previdenciário	26
3. METODOLOGIA E DADOS	31
3.1. Introdução às Bases de Dados	31
3.2. Dados Administrativos do INSS	31
3.2.1. Coleta de dados	31
3.2.2. Tratamento	32
3.2.3. Limites e usos	32
3.3. Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud)	33
3.3.1. Coleta de dados	33
3.3.2. Tratamento	33
3.3.3. Limites e usos	33
3.3.4. Quantidade de processos por tribunal e por ano	34
3.4. Diários oficiais de justiça	37
3.4.1. Coleta de dados	37
3.4.2. Processamento dos textos	38
3.4.3. Limites e usos	41
3.4.4. Quantidade de processos identificados	41
3.5. Entrevistas semiestruturadas	43

4. A JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA: CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA	46
4.1. Dados administrativos do INSS	46
4.1.1. Evolução de indicadores agregados	47
4.1.2. Avaliação de características da concessão e indeferimento	49
4.1.3. Benefícios Concedidos pelo INSS: concessões decorrentes de ação judicial	60
4.1.4. Benefícios Indeferidos pelo INSS	63
4.2. Características da Judicialização da Previdência	63
4.2.1. Análise detalhada dos dados	64
4.3. Resultados das entrevistas	69
4.3.1. Processo Administrativo	70
4.3.2. Processo judicial	77
4.3.3. Diálogo Interinstitucional	88
4.3.4. Aspectos regionais	90
4.4. Análise de decisões judiciais – Clusterização	92
4.4.1. Pensão por morte	94
4.4.2. Pensão por morte do trabalhador rural	96
4.4.3. Salário-maternidade	98
4.4.4. Auxílio-doença e aposentadoria por invalidez	99
4.4.5. Auxílio-reclusão	101
4.4.6. Aposentadoria por idade	103
4.4.7. Aposentadoria por Tempo de Contribuição	103
4.4.8. Aposentadoria da Pessoa com Deficiência	104
4.4.9. Aposentadoria por idade do trabalhador rural	104
4.4.10. Benefício de prestação continuada	105
5. HIPÓTESES E ANÁLISES	109
5.1. Condições socioeconômicas locais	109
5.1.1. Condições socioeconômicas do segurado	109
5.1.2. BPC e Tempo de contribuição em função de características locais	110
5.2. Precedentes judiciais e decisões administrativas	113
5.3. Ações coletivas e ações individuais	115

5.4. Divergência sobre fatos e perícia	118
5.5. Capacidade administrativa do INSS	124
6. PROPOSTAS DE POLÍTICAS	132
6.1. Processo para seleção de propostas de políticas	132
6.2. Macroproblemas	133
6.3. Propostas para a redução da judicialização excessiva de benefícios previdenciários e assistenciais	140
7. CONCLUSÃO	148
ANEXO I: RELATÓRIO DE JURISPRUDÊNCIA – STF E STJ	152
ANEXO II: RELATÓRIO AUDIÊNCIA PÚBLICA	209
ANEXO III: HIPÓTESES DE CAMPO E TRECHOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA	219
ANEXO IV: INSTRUMENTO DE ENTREVISTAS – ROTEIRO	221
ANEXO V: ÍNDICE DE ENTREVISTADOS: CORRESPONDÊNCIA DA ANONIMIZAÇÃO	223
ANEXO VI: CLUSTERS ANALISADOS	225
REFERÊNCIAS	238

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a colaboração de todos os entrevistados e suas respectivas equipes de assessores.

A presente pesquisa foi desenvolvida sob responsabilidade e coordenação independente dos autores e contou com o apoio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Processo SEI n. 01377/2019 – Contrato n. 16/2019, entre Insper e CNJ.

As conclusões e recomendações apresentadas não necessariamente expressam opiniões do Insper ou do CNJ acerca do tema e eventuais erros ou omissões são de responsabilidade exclusiva dos autores.

1. INTRODUÇÃO

Decisões administrativas na área de previdência social são objeto frequente de demandas judiciais. A magnitude dessa judicialização é grande o suficiente para afetar não só a política previdenciária, mas o funcionamento do próprio Judiciário, visto que se trata de um dos tipos de demanda que mais congestionam as cortes brasileiras.

Esta pesquisa se dedica a esse tema, tendo como principal objetivo o de (i) investigar as causas da revisão judicial de decisões administrativas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) referentes à concessão ou revisão de benefícios previdenciários ou assistenciais, bem como (ii) apontar propostas de políticas para mitigar os custos associados ao elevado nível de litigância nessa área. Sendo um fenômeno de representatividade nacional, esta pesquisa também investiga as heterogeneidades regionais e os diferentes padrões de concessão administrativa e judicial de benefícios previdenciários e assistenciais.

Esse tema é parte de um problema mais abrangente, conhecido na literatura como judicialização das políticas públicas (Barreiro e Furtado, 2015; Ribeiro, Arguelhes e Peixoto, 2009; Taylor, 2007; De Oliveira, 2005). Entre as várias políticas públicas que existem no Judiciário, um ator fundamental, a que mais se destaca, ao menos no quantitativo de demandas judiciais, é a política previdenciária. Esse é o tema mais judicializado em varas e tribunais federais (CNJ, 2020; TCU, 2018), representando mais de a metade dos novos casos ajuizados nessas cortes, sendo também relevante a sua participação na justiça estadual sob competência delegada, bem como nas duas cortes superiores, STF e STJ. Em que pese sua relevância incontestada para a política previdenciária e para a organização da justiça brasileira, a literatura sobre o tema ainda carece de estudos de abrangência nacional que combinem dados quantitativos e qualitativos de modo organizado e sistemático.

O estudo das características e causas da judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais requer a análise das decisões em esfera administrativa e em esfera judicial. Por meio da análise das características das decisões administrativas, é possível identificar aquelas que seriam passíveis de judicialização, assim como quais são as características observáveis que levariam a uma maior ou menor probabilidade de que venham a ser discutidas em esfera judicial. A análise das decisões judiciais, por sua vez, permite a identificação dos argumentos e as razões que levam ao provimento ou não de demandas, o que é relevante para a compreensão das razões da contestação judicial da política previdenciária de forma massiva e repetitiva.

Para dar conta desse desafio, esta pesquisa combina quatro tipos de dados, procurando cobrir as esferas administrativa e judicial, bem como as dimensões quantitativa e qualitativa do fenômeno. Por

meio de dados administrativos do INSS, é possível avaliar o padrão de concessões e indeferimentos, assim como as concessões por decisão judicial, o que oferece uma primeira indicação de motivos de judicialização da previdência. Essas informações são complementadas com dados de gestão processual dos tribunais estaduais e federais, que revelam a quantidade de processos ao longo do tempo e os assuntos predominantes, o que permite avaliar a magnitude da judicialização da previdência e seus principais temas.

Para avaliar o conteúdo das decisões judiciais, das argumentações e dos padrões de decisão, são utilizadas publicações nos diários oficiais dos diversos tribunais, as quais são processadas por meio de técnicas de análise de texto, como extração de expressões regulares e clusterização para identificação das variáveis de interesse.

As variáveis quantitativas são complementadas por entrevistas com atores do sistema de justiça e da gestão da previdência, tais como juízes, procuradores, defensores públicos, promotores, peritos e gestores do INSS, a fim de avaliar suas percepções sobre as questões judicializadas em matéria previdenciária e as razões que levam demandantes a recorrer de decisões administrativas. No total, foram utilizados dados de 9.253.045 processos administrativos e 593.772 concessões em decorrência de decisão judicial, do período entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, assim como dados administrativos agregados para os dez anos anteriores; dados de gestão processual da justiça de 9.027.825 processos judiciais entre 2015 a 2019; textos de decisões judiciais referentes a 1.334.814 processos entre 2015 a 2018; e entrevistas semiestruturadas com 47 representantes dos sistemas de justiça e previdenciário.

Por meio da combinação de evidências quantitativas e qualitativas, a pesquisa avalia em profundidade as principais hipóteses que poderiam explicar a judicialização excessiva de temas previdenciários, incluindo, entre outras, variáveis socioeconômicas, como renda e desemprego, problemas de coordenação entre as esferas administrativa e judicial, e da capacidade da autarquia administrativa em responder às demandas crescentes por parte dos segurados. A partir desse diagnóstico, são apresentadas propostas de políticas com o propósito de mitigar a judicialização excessiva de benefícios previdenciários e assistenciais.

Este relatório está dividido em sete seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 apresenta o problema de pesquisa, resgatando da literatura sobre o tema de judicialização de políticas públicas e, em particular, da previdência, os principais resultados e hipóteses para investigação subsequente. A Seção 3 descreve a metodologia e as bases de dados utilizadas pela pesquisa, detalhando, para cada um dos quatro tipos principais, os procedimentos de coleta e tratamento, bem como suas limitações e para qual propósito são utilizadas na pesquisa. Por meio dessas bases de dados, a Seção 4 apresenta uma caracterização geral do problema da judicialização da previdência, nas dimensões quantitativa e qualitativa. A Seção 5 dedica-se ao aprofundamento da análise das principais hipóteses levan-

tadas pela literatura, bem como daquelas que emergiram do próprio processo de investigação, por meio de entrevistas com os atores dos sistemas de justiça e de previdência. É nessa seção que as análises quantitativas e qualitativas são combinadas para a construção do diagnóstico da judicialização excessiva de temas previdenciários. A partir deste diagnóstico, foram desenvolvidas propostas de políticas que procuram endereçar os problemas identificados, sendo apresentadas na Seção 6. Finalmente, a Seção 7 apresenta uma breve conclusão, com uma síntese dos principais resultados.

2. PROBLEMA DE PESQUISA

O questionamento judicial de decisões administrativas, especialmente daquelas que individual ou estruturalmente determinam o conteúdo e a extensão da cesta de serviços e benefícios providos pelo Estado, é um tema comumente referido pela literatura do Direito e das Ciências Sociais como o problema da judicialização das políticas públicas (Barreiro e Furtado, 2015; Ribeiro, Arguelhes e Peixoto, 2009; Taylor, 2007; De Oliveira, 2005; De Oliveira, 2018). A política de previdência social pode ser considerada uma das mais afetadas por esse fenômeno. Da revisão do valor de benefícios previdenciários à rediscussão de critérios de inclusão em benefícios focalizados, a previdência é o tema mais judicializado em varas e tribunais federais (CNJ, 2016; TCU, 2018), representando em 2016 mais de 50% do volume de casos novos ajuizados em âmbito federal (57,9% do total de casos novos ou 2.224.760 ações judiciais classificadas como de Direito Previdenciário), além de presentes no âmbito da justiça estadual sob competência delegada. O tema ocupa também centralidade entre as matérias analisadas pelas duas cortes superiores, STF e STJ.

Esse contexto de hiperjudicialização, contudo, não foi acompanhado pelo estudo organizado e sistemático do tema, capaz de prover uma descrição abrangente do que se requer perante as cortes e o resultado dessas demandas. A literatura científica concentra-se na judicialização de alguns benefícios, sobretudo do Benefício de Prestação Continuada (ou BPC), que detém natureza assistencial e não previdenciária (Wang e Vasconcelos, 2015; Pereira, 2013; Penalva, Diniz e Medeiros, 2012; Silva, 2012). Até a conclusão desta pesquisa, o conjunto de dados mais recente disponível advinha de investigação de acórdão publicado em 2018 pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2018). Nele o tribunal concluiu que ações judiciais que envolvem os benefícios previdenciários regulados pela Plano de Benefícios da Assistência Social (Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991) custaram aos cofres públicos da União 3,8 milhões de reais — 11,1% do total de 34,3 milhões gastos pelo INSS para custear benefícios previdenciários e assistenciais em 2017. Foram judicializados benefícios tanto na modalidade rural como urbana, sendo eles: aposentadoria por invalidez, por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-acidente, além da pensão por morte e do auxílio-reclusão, que são concedidos ao dependente do segurado.

Dentre os benefícios geridos e pagos pelo INSS, em 2017, 9,4% dos assistenciais e 11,4% dos previdenciários foram obtidos após decisão judicial. O TCU também constatou variação no tipo e na quantidade de benefícios concedidos, revistos ou reativados judicialmente por estado. O estado de São Paulo, por exemplo, teria o menor percentual de benefícios concedidos judicialmente, considerando todas as modalidades, mas o maior quando analisada apenas a aposentadoria por idade rural. O relatório do TCU apresenta ainda dados detalhados sobre o custo das ações judiciais para o INSS, seu volume, distribuição e provimento por benefício de 2014 a 2017, além de breve discussão sobre o impacto de

ações coletivas. Nesse sentido, um dos pontos indicados pelo relatório é a prevalência de decisões judiciais em ações coletivas que apenas têm validade para a subseção judiciária ou estado onde foram julgadas (mais de 63% delas). São ações que questionam benefícios assistenciais — como o BPC — ou salário-maternidade e benefício por incapacidade. Isso sugere que regras que deveriam ter abrangência e tratamento federal têm sido aplicadas não uniformemente entre estados — dependendo do resultado das ações coletivas. Apesar de detalhada e abrangente, a análise do TCU não se voltou para o conteúdo das decisões e as razões que justificariam o provimento desses benefícios.

Olhando para o STF, é possível observar tendências ora de crescente proeminência de processos previdenciários, ora de refluxo dessas demandas. De 2000 a 2009, quase 12% dos processos no STF haviam sido classificados com o tema “Direito Previdenciário”¹. Entretanto, os últimos anos desse período também registram uma tendência de queda desse percentual, possivelmente relacionada aos impactos da utilização dos instrumentos criados pela Reforma do Judiciário para gestão de casos repetitivos no STF — a súmula vinculante e a repercussão geral.

Já em 2012, “Direito Previdenciário” era o tema de 18% dos processos no STF², e o INSS (embora também com uma relativa tendência de queda) era o maior litigante em termos de volume de processos no tribunal.³ Mais recentemente, em 2017, 17% dos mais de 102 mil novos processos autuados no tribunal foram classificados como “Direito Previdenciário”.⁴ Nesse cenário, na última década e paralelamente à implementação dos mecanismos criados pela Reforma do Judiciário, o tribunal, por vezes, adotou entendimentos que podem ser tidos como “filtros” à judicialização de demandas previdenciárias nas instâncias inferiores, bem como limites à recorribilidade dessas decisões.

Em 2014, por exemplo, no julgamento do RE n. 631.240 em sede de Repercussão Geral, uma maioria de ministros concordou com a tese, proposta pelo INSS, de que é necessário o prévio requerimento administrativo antes de entrar na justiça pleiteando a concessão de benefício previdenciário. Em seu voto, para além de argumentos de interpretação constitucional, o Ministro Luís Roberto Barroso inseriu em um tópico específico (“Considerações Práticas”) o problema da elevada judicialização de demandas previdenciárias no País:

“Como se percebe, o Judiciário simplesmente não tem – e nem deveria ter – a estrutura necessária para atuar paralelamente ao INSS, como instância originária de recepção e processamento de pedidos de concessão de benefícios. Pretender transferir aos juízes e tribunais a enorme demanda absorvida pela Previdência implicaria o total colapso do sistema judiciário. Nota-se ainda que a instância administrativa, mesmo com todas as suas falhas e carências, é gratuita, fornece respostas em média muito mais rápidas e é

1 II Relatório Supremo em Números, FGV Direito Rio, “O Supremo e a Federação” (Falcão, Abramovay, Leal e Hartmann, 2012, p.47-50).

2 II Relatório Supremo em Números, FGV Direito Rio, “O Supremo e a Federação em 2012” (Falcão, Abramovay, Leal e Hartmann, 2012, p.15-23).

3 Relatório CNJ “100 Maiores Litigantes – 2012”. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf.

4 Ver “Número de processos em trâmite no STF caiu pela metade em nove anos, diz CNJ”, Conjur, 27 agosto 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-27/numero-processos-tramite-stf-caiu-metade-nove-anos>.

integrada por servidores especializados. (...) A pretendida subversão da função jurisdicional, por meio da submissão direta de casos sem prévia análise administrativa, acarreta grande prejuízo ao Poder Público e aos segurados coletivamente considerados. Isto porque a abertura desse “atalho” à via judicial gera uma tendência de aumento da demanda sobre os órgãos judiciais competentes para apreciar esta espécie de pretensão, sobrecarregando-os ainda mais, em prejuízo de todos os que aguardam a tutela jurisdicional. Por outro lado, os órgãos da Previdência, estruturados para receber demandas originárias, teriam sua atuação esvaziada pela judicialização.”⁵

Nesse caso, portanto, uma interpretação relativa ao acesso à Justiça em casos de direito previdenciário foi expressamente conectada, pelo Supremo Tribunal Federal, a um diagnóstico de (perigo de) judicialização excessiva. No Recurso Extraordinário n. 567.985, de outro lado, o STF reconheceu a repercussão geral da discussão sobre o critério de renda estabelecido pelo art. 20, §3º, da Lei Orgânica de Assistência Social que, ao regulamentar o artigo 203, V da Constituição, estabeleceu que o BPC apenas seria concedido a pessoas idosas ou com deficiência, cujas famílias tivessem renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo. A discussão sobre o critério de renda chegou à Corte após um alto volume de ações judiciais questionarem o alcance e aplicabilidade do critério em casos em que a renda familiar seria superior ao limite estipulado, mas que, ainda assim, houvesse evidência de que os demandantes vivessem em condições de pobreza ou miserabilidade.

A decisão da Corte sobre o critério tornou-o um indicador aproximado da condição de miserabilidade, de modo que outros indicadores poderiam também ser fonte de prova. Com essa decisão, o STF expandiu o acesso ao benefício a outras famílias que pudessem comprovar necessidade mesmo com renda superior a ¼ de salário mínimo e, assim, manteve o Judiciário como um espaço de contestação de decisões administrativas do INSS. Ademais, a Corte não elencou em sua decisão um conjunto exaustivo e suficiente de critérios que pudessem complementar ou contestar o limite de renda, de modo que aferir a condição de miserabilidade se tornou uma decisão a ser tomada caso a caso, tanto em âmbito administrativo como diante de contestação judicial (Wang e Vasconcelos, 2015).

As contradições na postura do STF sobre a “hiperjudicialização” de um lado, e a garantia de acesso a benefícios e auxílios à população de forma transparente, rápida e democrática, de outro, convidam a uma análise mais profunda e detida do fenômeno da judicialização da previdência social. Como veremos nas próximas páginas, a judicialização da previdência acompanha um movimento também presente em outros casos de judicialização de políticas públicas, que é a contestação de evidências técnicas e médicas perante cortes diante de processos administrativos frágeis e pouco responsivos a novos entendimentos jurisprudenciais. Esse movimento de desacordo sobre fatos e sobre normas envolve atores da gestão administrativa e do sistema de justiça dentro e fora do conflito individual e marcam as diferentes interpretações e respostas ao fenômeno.

⁵ Cf. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 631.240, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9.3.2014. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 abr. 2019.

Antes de expor o desenho de pesquisa e seus resultados, cabem algumas considerações breves e gerais sobre o que é o sistema de seguridade social, como ele se organiza e, especialmente, o que provê em termos de benefícios e auxílios.

2.1. SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL E REGIMES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

De uma maneira geral, pode-se afirmar que o sistema de seguridade social é um conjunto de políticas públicas constitucionalizado em 1988 que engloba três políticas principais: a política de previdência social, de assistência social e da saúde. Como direitos sociais, essas políticas recebem extensa atenção constitucional que visam prevenir riscos sociais, amparar os mais vulneráveis e corrigir desigualdades (AGUIAR, 2017). Segundo a Constituição de 1988, esse sistema deve ser organizado de modo a cobrir e atender a todos os cidadãos (universalidade) de maneira uniforme e equitativa, garantindo a cobertura de populações tanto urbanas como rurais. Ainda, o sistema deve ser seletivo e distributivo na prestação de serviços e benefícios, os quais devem ter valores irredutíveis. O custeio do sistema é previsto pela Constituição como também equitativo e sua gestão administrativa democrática, “com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (art. 194 da Constituição).

Apesar da existência de princípios gerais que norteiam a seguridade social, há nuances nos componentes do sistema. Enquanto o acesso aos serviços de saúde e de assistência social independem de custeio prévio, o acesso às prestações previdenciárias tem como pré-requisito — regra geral — a exigência de contribuição anterior por parte dos beneficiários (AGUIAR, 2017)⁶. Caso o indivíduo seja segurado da previdência social, terá acesso ao benefício correspondente à contingência-necessidade. De outra forma, se ele não for abarcado por nenhum dos regimes de previdência, e preencher os requisitos de necessidade, terá acesso aos benefícios da assistência social. Já em relação ao direito à saúde, todos — ricos ou pobres — possuem o mesmo direito de acesso⁷.

O Direito Previdenciário é regulado por um complexo sistema de regras — além de seu desenho constitucional. Essas normas organizam a previdência social em três tipos de regimes jurídicos: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) — relativo aos servidores públicos, e o Regime Complementar (HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 14). O RPPS tem matriz constitucional no art. 40, CRFB/88⁸ e abrange os servidores titulares de cargos efetivo da União, dos

6 Nesse ponto, é interessante a discussão em torno da aposentadoria rural e seu caráter assistencialista, uma vez que era possível receber a aposentadoria como segurado especial sem ter contribuído compulsoriamente (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018).

7 Cf. Art. 196, CRFB/88: *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação* (SANTOS, 2019, p. 37).

8 Cf. Art. 40, CRFB/88: *o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.*

estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações⁹. No plano infraconstitucional, a Lei n. 9.717/98 regula a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos civis. Ademais, de forma subsidiária, aplicam-se as regras do RGPS (art. 40, § 12, CRFB/88). Também no âmbito dos regimes próprios, a Constituição prevê a existência de regime previdenciário dos militares¹⁰.

Ademais, têm-se os regimes complementares privado e público, previstos, respectivamente, nos art. 202 e art. 40, §§ 14 a 16, CRFB/88; e regidos pelas Leis Complementares n. 108 e n. 109 de 2001. O regime complementar possui caráter facultativo, é autônomo em relação ao regime geral e seu funcionamento opera por meio da criação de reservas financeiras de caráter contratual privado. Além disso, os fundos podem ser abertos ou fechados: enquanto os primeiros são acessíveis por qualquer pessoa, os segundos são restritos aos funcionários de uma empresa ou grupo de empresas (HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 15).

Por fim, tem-se o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), previsto no art. 201, CRFB/88: “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”. O RGPS é regulado pela Lei n. 8.212/91 (Plano de Custeio da Seguridade Social – PCSS) e pela Lei n. 8.213/91 (Plano de Benefícios da Previdência Social – PBPS), regulamentadas pelo Decreto n. 3.048/99 (Regulamento da Previdência Social – RPS). No âmbito do RGPS, o INSS — vinculado ao Ministério da Economia — é a autarquia responsável por reconhecer o direito de recebimento dos benefícios por ela administrados (HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 14)¹¹.

2.2. BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA: LINHAS GERAIS

Os serviços e benefícios do Regime Geral da Previdência estão elencados na Lei n. 8.213, de 23 de julho de 1991¹². Apresenta-se, a seguir, breve síntese de cada um deles. Mais detalhes sobre os benefícios analisados podem ser vistos na Seção 4.

9 Todos os estados brasileiros possuem regimes para servidores, todavia, o mesmo não ocorre com os municípios. Os servidores de municípios sem regime próprio são vinculados ao regime geral de previdência social (HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 15).

10 Cf. Art. 142, § 3º, inciso X, CRFB/88: *a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra*. Ademais, vale mencionar que os militares da União possuem como principal marco legal a Lei n. 6.880/80 (AGUIAR, 2017).

11 O INSS administra outros benefícios além dos previstos no RGPS, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

12 No curso desta pesquisa, houve a publicação da Emenda Constitucional n. 103/2019, responsável pela mais recente Reforma da Previdência. Em decorrência desta, bem como do Decreto n. 10.410/2020, ocorreu a mudança na nomenclatura de alguns benefícios. Destacamos: o auxílio-doença passa a se chamar auxílio por incapacidade temporária; aposentadoria por invalidez, agora chamada aposentadoria por incapacidade permanente; aposentadoria por idade passa a ter o nome de aposentadoria programada; e, por fim, a aposentadoria por tempo de contribuição deixou de existir, podendo ser requerida somente pelos que já possuíam direito adquirido anteriormente à Reforma ou pelos que obtiveram direito de acordo com as regras de transição. Como todos os dados utilizados em sede processual referem-se aos benefícios em sua nomenclatura anterior à reforma, optamos por utilizá-la nesta pesquisa.

- a. Aposentadoria por invalidez: prevista para quando o segurado for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência. Tem como requisito, além de comprovação da incapacidade e da qualidade de segurado, a carência de 12 contribuições mensais, ou se estiver incapacitado para o trabalho ou atividade habitual por mais de 15 dias consecutivos. Há previsão de dispensa dessa exigência de carência no caso de algumas doenças e condições (como cardiopatia grave, doença de Parkinson e AIDS, entre outras). Em geral o pedido por aposentadoria por invalidez ocorre em situações semelhantes ao pedido por auxílio-doença (trataremos desse ponto na seção 4). A distinção ocorre quando não é possível a recuperação da capacidade laboral do segurado. Assim, a aposentadoria por invalidez será devida ao segurado “que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição” (art. 42 da Lei n. 8.213/91). A lei prevê ainda o pagamento de um adicional de 25%, inclusive se o beneficiário já estiver recebendo seu benefício no teto da previdência social.
- b. Aposentadoria por idade: a anterior aposentadoria por idade urbana, agora chamada aposentadoria programada, é um benefício previdenciário previsto constitucionalmente no art. 201, §7º. Para receber o benefício, após a reforma constitucional, é necessário que o segurado tenha 65 anos, se homem, ou 62 anos, se mulher, além do tempo mínimo de contribuição. O art. 18, II, da EC n. 103/2019, prevê o tempo mínimo de contribuição de 15 anos para os segurados que já estavam filiados ao Regime Geral da Previdência Social até a data da entrada em vigor da emenda, diferentemente dos segurados homens filiados após essa data, que deverão contribuir por 20 anos. Outrossim, o inciso I estipula a idade de 60 anos para as seguradas que se filiaram ao RGPS antes de vigorar a Emenda, sendo acrescidos 6 meses a cada ano, a partir de 1º de janeiro de 2020, até que se atinja os 62 anos, nos termos de seu §1º.
- c. Aposentadoria por tempo de contribuição: a aposentadoria por tempo de contribuição, até a edição da Emenda à Constituição n. 103/2019, era prevista constitucionalmente pelo art. 201, §7º, I. A mais recente reforma da previdência promoveu a sua extinção do rol de benefícios previstos e concedidos pelo INSS, tendo direito a recebê-la somente aqueles segurados que cumpriram os requisitos para percebê-la até a vigência da emenda ou aqueles que estiverem insertos nas regras de transição. Anteriormente, para ter direito ao benefício, o segurado deveria contar com 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher, além de 180 meses de carência. Essa diferenciação mostra-se importante porque há situações peculiares em que se considera a contribuição como tempo de contribuição, mas não como carência, por exemplo. Ao todo, foram cinco as regras de transição estabelecidas pela mais recente reforma constitucional da previdência. Dessas, nem todas são passíveis de uso do tempo de contribuição independentemente da idade mínima.

- d. Aposentadoria especial: concedida ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, cumprida a carência mínima de 180 contribuições. Foi alterada pela Reforma da Previdência (EC n. 103/2019). Até a reforma, ocupava o mesmo inciso que a aposentadoria por idade urbana, isto é, insertos no art. 201, §7º, II. Após a emenda, o benefício seguiu previsto no referido inciso, o qual dispõe que é beneficiário o segurado que contar com 60 anos de idade, se homem, e 55 anos de idade, se mulher, no caso de trabalhadores rurais e dos que exercem suas atividades em regime de economia familiar — nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. Na legislação infraconstitucional, a aposentadoria por idade rural está prevista no art. 48, do §1º ao §3º, da Lei n. 8.213/1991 e regulamentada no Decreto n. 3.048/1999. Os segurados especiais deverão comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício ou, conforme o caso, ao mês em que tiver cumprido o requisito etário, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido.
- e. Aposentadoria da pessoa com deficiência: a aposentadoria do segurado com deficiência está prevista no art. 201, §1º, da Constituição Federal de 1988. Após a edição da Emenda à Constituição n. 103/2019, passou a integrar especificamente o inciso I, em que está disposta a aposentadoria aos segurados com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, sendo esse último trecho acrescido pela emenda. O dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Complementar n. 142/2013 e, essa, por sua vez, foi regulamentada no Decreto n. 3.048/1999, nos arts. 70-A a 70-I, por meio do Decreto n. 8.145/2013. Nos termos da lei, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.
- f. Auxílio-doença: tal como na aposentadoria por invalidez é devido ao indivíduo que (i) comprovar a qualidade de segurado(a); (ii) contar com a carência de 12 contribuições mensais a partir do início da filiação ao Regime Geral de Previdência (RGPS); (iii) estiver incapacitado para o trabalho ou atividade habitual por mais de 15 dias consecutivos. Como no caso acima, também há previsão de dispensa dessa exigência em caso de algumas doenças e condições. A renda concedida a título de auxílio-doença substitui o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado, dentro do piso de um salário mínimo e teto do salário máximo de contribuição. Na concessão desse benefício, o INSS estabelecerá a exigência de que o segurado se submeta a exames médico-periciais periódicos, para acompanhar a recuperação ou manutenção da incapacidade. Também pode haver previsão de comparecimento a outros tratamentos e processos de reabilitação proporcionados pela Previdência Social, com supedâneo no art. 78, §§1º e 2º, do Decreto n. 3.048/1999. O mais recente, Decreto n. 10.410/2020, inclusive, que foi o responsável por inserir no Regulamento da Previdência Social as alterações trazidas pela

Reforma da Previdência, passou a prever que o INSS deverá estabelecer o prazo estimado de duração do benefício sempre que possível.

- g. Salário-família: é devido ao segurado empregado, inclusive o doméstico, e ao segurado trabalhador avulso, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados, até seus 14 anos de idade (desde que não sejam inválidos). Para a percepção, o segurado deve ser segurado empregado — inclusive doméstico, trabalhador avulso ou aposentado pelo RGPS — e receber remuneração mensal inferior ou igual a R\$ 1.364,43. Distingue-se do Bolsa Família porque o salário-família é devido mediante vínculo com o RGPS, sendo um benefício previdenciário, enquanto o bolsa família é devido às famílias pobres e miseráveis, independentemente de vínculo, sendo um benefício assistencial.
- h. Salário-maternidade: é devido à segurada da Previdência Social, durante 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste, e pode ser conferido ao pai, em caso de falecimento da segurada. A Lei n. 10.421 acrescentou o art. 71-A, que estendeu a proteção do dispositivo à segurada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção. O período de carência varia a depender do tipo de segurada. Para as seguradas empregada, empregada doméstica e avulsa, a carência não é exigida. Para a contribuinte individual e facultativa, exigem-se dez contribuições. Por fim, a segurada especial também prescinde de carência, mas é exigido a prova do exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos 12 meses imediatamente anteriores ao do início do benefício (art. 39, parágrafo único, Lei n. 8.213/1991). Esse período foi diminuído para dez meses com a alteração introduzida no art. 93, § 2º, do Regulamento da Previdência Social (RPS). Ademais, o RPS, em seu art. 97, vedava a concessão de salário-maternidade à segurada desempregada. Entretanto, após crítica a esse dispositivo por parte do Poder Judiciário, ele foi alterado para prever a cobertura previdenciária à segurada desempregada durante o período de graça (SANTOS, 2019, p. 336).
- i. Auxílio-acidente: é devido ao segurado como indenização quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. O referido benefício não exige carência.
- j. Pensão por morte: é devida ao conjunto dos dependentes do segurado que vier a falecer, estando aposentado ou não. Independentemente de carência, mas terá a duração de quatro meses se o segurado *de cujus* tiver vertido menos de 18 contribuições até a data do óbito. Teve alterações substanciais em suas regras por parte da Reforma da Previdência (EC n. 103/2019). O benefício é regulado pelos artigos de 74 a 79 da Lei n. 8.213/1991, e sua concessão exige a ocorrência de três requisitos: (i) morte do segurado, (ii) manutenção da qualidade de segurado e (iii) existência de dependentes. O primeiro requisito consiste na ocorrência da morte do segurado. O segundo, na comprovação de sua qualidade de filiado da previdência social na

data do óbito. Essa regra comporta uma exceção: ainda que perdida a qualidade de segurado, caso o falecido tenha cumprido todos os requisitos para a obtenção da aposentadoria, seu dependente tem direito à pensão por morte, conforme tese firmada em sede de Recurso Especial Repetitivo pelo STJ (SANTOS, 2019, p. 371). Por fim, o terceiro requisito exige a dependência econômica do beneficiado em relação ao falecido; o art. 16 da Lei n. 8.213/1991 prevê três classes de dependentes. A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I — o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho — é presumida, enquanto a das pessoas elencadas nos incisos II e III — pais e o irmão — deve ser comprovada. Uma vez preenchidos os três requisitos mencionados, o dependente faz jus à prestação previdenciária; vale mencionar que o benefício prescinde de carência. Em relação ao cálculo do benefício, a Renda Mensal Inicial (RMI) é no valor de 100% da aposentadoria antes recebida pelo *de cujus*. Caso a pessoa não recebesse a aposentadoria, é calculado uma hipotética aposentadoria por invalidez e esse valor se torna a base para apurar a RMI da pensão por morte. No que tange à pensão por morte do trabalhador rural, estão presentes os mesmos requisitos exigidos ao trabalhador urbano: (i) óbito do segurado, (ii) condição de dependente do requerente, e (iii) comprovação da qualidade de segurado do falecido.

- k. Auxílio-reclusão: é devido nas condições da pensão por morte aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de pensão por morte, de salário-maternidade, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço. A partir de janeiro de 2019, o INSS passou a exigir a carência de 24 contribuições devido às alterações impostas pela Lei n. 13.846/2019. O artigo 116 do Decreto n. 3.048/99 especifica que se considera de baixa renda aqueles contribuintes cujo “último salário-de-contribuição seja inferior ou igual a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais)”, limite esse corrigido pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS (artigo 13 da EC n. 20/98). Ainda, nos termos do artigo 116, § 1º do referido decreto, “é devido auxílio-reclusão aos dependentes do segurado quando não houver salário-de-contribuição na data do seu efetivo recolhimento à prisão, desde que mantida a qualidade de segurado”. Em resumo, a concessão do auxílio-reclusão depende do preenchimento dos seguintes requisitos: 1º) efetivo recolhimento à prisão; 2º) condição de dependente de quem objetiva o benefício; 3º) demonstração da qualidade de segurado do preso; e 4º) renda mensal do segurado inferior ao limite estipulado.

2.2.1. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A despeito de não se tratar de um benefício previdenciário, mas assistencial, o benefício de prestação continuada é administrado e pago pelo INSS, sendo objeto, também, de alta judicialização. O BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei n. 8.742/1993), é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que

comprovarem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. A LOAS estabelece que se considera incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. Entretanto, há entendimento jurisprudencial no sentido de que a renda mensal *per capita* deve ser inferior a 1/2 (metade) do salário mínimo, sendo esse um fator de judicialização do BPC.

2.3. BENEFICIÁRIOS DO RGPS

Os beneficiários são pessoas físicas que recebem ou podem vir a receber benefícios e serviços, são aquelas pessoas amparadas pela previdência social. No RGPS, os beneficiários são divididos em duas categorias: segurados e dependentes, nos termos do que dispõem o art. 11 da Lei n. 8.213/91, o art. 12 da Lei n. 8.212/1991 e o art. 9º do Decreto n. 3.048/1999. O segurado é aquele que efetivamente contribuiu para a manutenção do regime, enquanto o dependente não recolhe qualquer contribuição nessa condição, mas é beneficiado pela contribuição feita pelo segurado e, dessa forma, poderá vir a receber benefícios e serviços. Os segurados são pessoas físicas com idade mínima de 16 anos (exceção feita ao menor aprendiz, que pode ter 14 anos) e que mantêm vínculo com a previdência social — daí decorrendo direitos e deveres recíprocos.

Nesse sentido, os segurados empregados, em regra, são as pessoas que possuem uma relação de emprego. A categoria possui definição pelo art. 12, I, a, Lei n. 8.212/91: Aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado, tendo definição legal conceito semelhante ao Direito do Trabalho, quais sejam: (i) não eventualidade, (ii) subordinação, (iii) pessoalidade, (iv) onerosidade. Destaque-se que é a principal categoria de segurados da Previdência Social e que o aprendiz é considerado segurado empregado.

Os empregados domésticos são aqueles que prestam serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial dessas, por mais de dois dias por semana, com regulamentação dada pela EC n. 72/2013 (“PEC das Domésticas”) e Lei Complementar n. 150/2015. O trabalhador avulso é quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural definidos no art. 9º, VI, do Decreto n. 3.048/1999.

Os contribuintes individuais, por sua vez, são os que devem recolher contribuições previdenciárias em decorrência do desempenho de qualquer atividade econômica. São as pessoas que trabalham sem qualquer vínculo empregatício. Essa classe é conhecida como classe residual, ou seja, se o segurado obrigatório não preenche os requisitos para figurar como empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso ou segurado especial, pertencerá à categoria dos contribuintes individuais. Quem trabalha por conta própria — não sendo prestador de serviço à empresa ou equiparada — e o microempreendedor individual (MEI) podem optar pelo Plano Simplificado de Previdência.

O segurado especial é o único que possui definição no texto constitucional. De acordo com o art. 195, § 8º, essa categoria engloba “o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes”. Insta salientar que o regime de economia familiar não é sinônimo de produção apenas para seu próprio consumo — não há limitação que envolve a produção rural ou sua comercialização.

Por fim, a última categoria, dos segurados facultativos, está prevista no art. 13, Lei n. 8.213/1991, exemplificando-se como inseridos nessa categoria a dona-de-casa; o síndico de condomínio, quando não remunerado; o estudante; o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior; aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social; o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, quando não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social, e o bolsista e o estagiário que prestam serviços à empresa de acordo com a legislação pertinente.

Outrossim, a obrigação de arrecadação e recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social, nos termos do art. 30 da Lei n. 8.212/1991, dá-se da seguinte forma (Tabela 1).

Tabela 1: Categoria do Beneficiário x Responsável pela Arrecadação

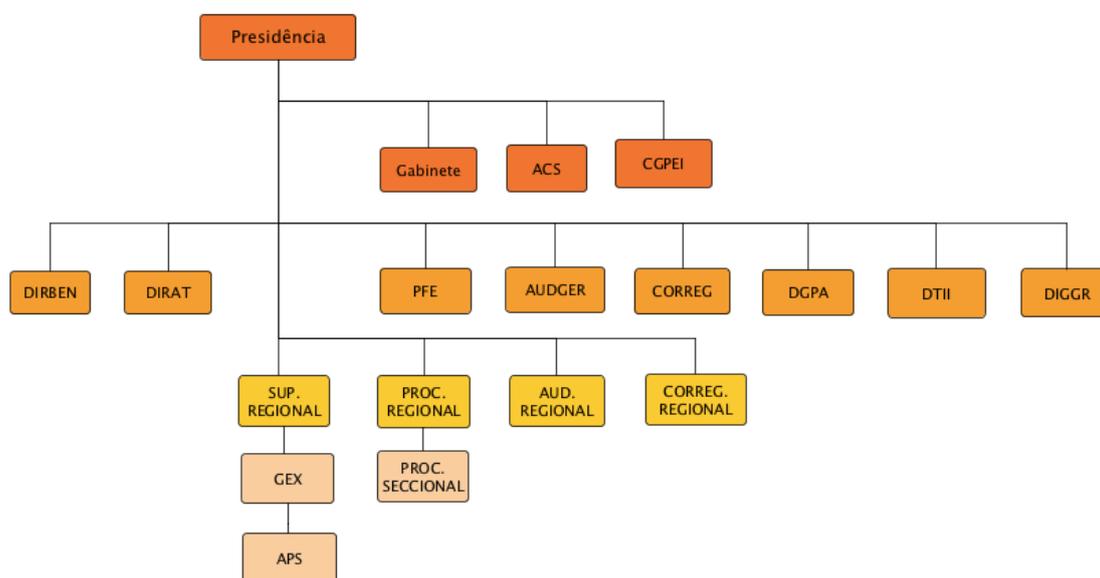
CATEGORIA	RESPONSÁVEL PELA ARRECADAÇÃO
Empregado	Empresa
Empregado doméstico	Empregador doméstico
Contribuinte individual	Iniciativa própria
Trabalhador avulso	Empresa
Facultativo	Iniciativa própria
Segurado especial	Iniciativa própria

Fonte: Elaboração própria.

2.4. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO INSS

O Decreto n. 9.746, de 8 de abril de 2019 atualiza a estrutura organizacional do INSS, conforme o organograma da Figura 1.

Figura 1: Organograma INSS



Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto n. 9.746, de 8 de abril de 2019.

O segundo eixo horizontal é composto pelos órgãos de assistência direta e imediata ao presidente. O gabinete auxilia o presidente em sua função de representação política e social bem como em sua função administrativa. A Assessoria de Comunicação Social (ACS) coordena as atividades de comunicação social e institucional. A Coordenação-Geral de Projetos Estratégicos e Inovação (CGPEI) gerencia projetos prioritários, coordena a adequação da estrutura regimental e o desenvolvimento organizacional. Ademais, sistematiza indicadores de gestão e realiza relatórios de avaliação de resultados.

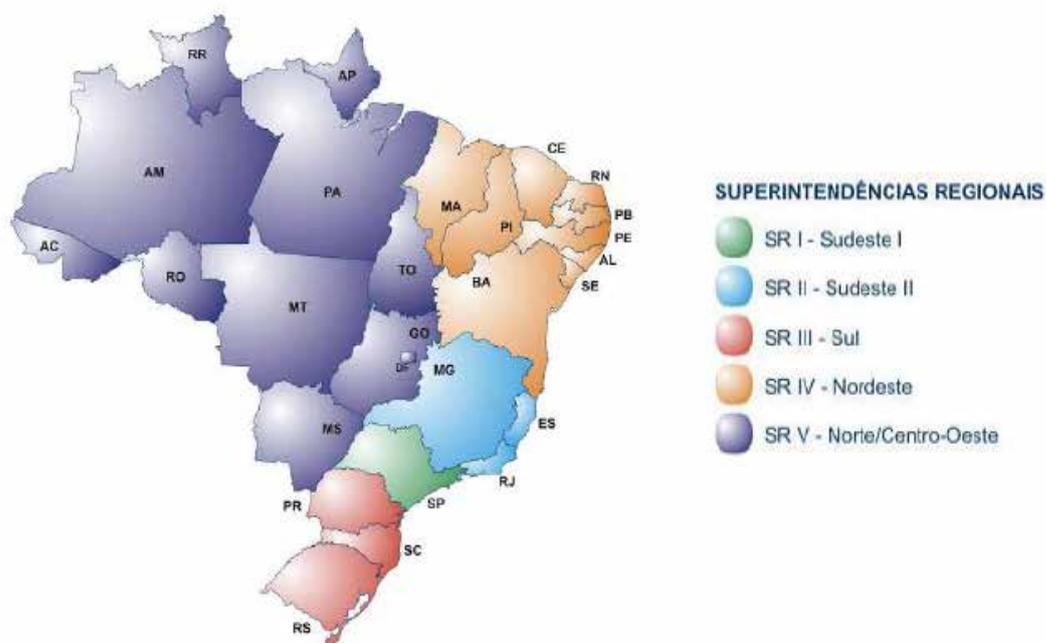
Passando para o terceiro eixo horizontal, à esquerda, têm-se os órgãos específicos singulares, responsáveis por gerenciar a área de benefícios e atendimento. A Diretoria de Benefícios (DIRBEN) gerencia as bases de dados cadastrais dos segurados da Previdência Social com vistas à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios. A Diretoria de Atendimento (DIRAT) assegura a qualidade dos serviços prestados aos usuários do INSS.

Ainda no terceiro eixo, à direita, têm-se os órgãos seccionais, responsáveis pelas áreas jurídicas, de auditoria, corregedoria, logística e gestão de pessoas. A Procuradoria Federal Especializada (PFE) representa judicial e extrajudicialmente o INSS e outras entidades, mediante designação da Procuradoria-Geral Federal. A Auditoria-Geral (AUDGER) planeja, acompanha e controla o desenvolvimento de auditorias preventivas e corretivas, recomendando ações aos órgãos e unidades descentralizadas em consonância com o modelo de gestão por resultados. A Corregedoria-Geral (CORREG) acompanha o desempenho dos servidores e dirigentes dos órgãos e unidades do INSS, fiscalizando e avaliando

sua conduta funcional. A Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração (DGPA) coordena atividades relacionadas à área de gestão de pessoas e desenvolvimento de competências. A Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação (DTII) coordena planos e ações de TI. A Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos (DIGGR) coordena as ações de governança no âmbito do órgão.

Por fim, têm-se as unidades descentralizadas, compostas por cinco Superintendências Regionais (SUP. REGIONAL), 104 Gerências Executivas (GEX), as quais supervisionam 1.697 Agências da Previdência Social – APS (GURGEL, 2019)¹³. As duas primeiras pertencem ao nível tático e operacional, e as últimas ao nível operacional (FERNANDES, 2016, p. 32). A Superintendência Regional supervisiona e coordena a gestão das gerências executivas sob sua jurisdição, implementa as diretrizes e ações desenvolvidas pela Diretoria de Benefícios e, por fim, programa e executa atividades de suporte logístico, necessárias ao funcionamento das unidades do INSS. A Gerência Executiva supervisiona e comanda a execução das ações das Agências da Previdência Social e assegura o controle social por meio da manutenção dos Conselhos de Previdência Social. À Agência de Previdência Social compete o reconhecimento inicial, a manutenção, recurso e a revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais (PREVIDÊNCIA, 2015). A Figura 2 apresenta o mapa com as superintendências regionais.

Figura 2: Mapa das Superintendências Regionais



Fonte: ALMEIDA, 2016, p. 64 apud INTRAPREV, 2016.

13 Ademais, há as Procuradorias Regionais, Procuradorias Seccionais, Auditorias Regionais e Corregedorias Regionais.

2.5. PROCESSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO

Nos termos do que dispõe os arts. 658 e 659 da Instrução Normativa INSS n. 77/2015, o processo administrativo previdenciário é o conjunto de atos administrativos praticados por meio dos Canais de Atendimento da Previdência Social, que tem início a partir do requerimento feito pelo interessado, pela própria Administração ou por terceiro legitimado. Sua conclusão se dá pela decisão definitiva no âmbito administrativo. Ainda com base na IN n. 77/2015, o processo administrativo previdenciário possui quatro fases: inicial; instrutória; decisória; e recursal. Trata-se de cada fase a seguir.

A capa do processo administrativo deve informar o nome do requerente, a prestação previdenciária postulada e todo o histórico de tramitação. Se for o caso de dependentes não preferenciais, ainda deve ser juntado o formulário de declaração de dependência econômica e inexistência de dependentes preferenciais. Se houver procurador, deve ser também juntada a procuração.

O requerimento pode ser feito pela internet, por meio da Agência da Previdência Social, do portal “Meu INSS” ou por meio do telefone “135”, sendo considerada a data do agendamento como a Data de Entrada do Requerimento (DER), à exceção de não comparecimento, remarcação ou verificação de incompatibilidade do serviço agendado com o benefício devido. Sendo físico, o processo será formalizado até a fase decisória e deverá conter: requerimento formalizado e assinado; procuração ou documento que comprove a representação legal — se for o caso; comprovante de agendamento — quando cabível; cópia do documento de identificação do requerente e do representante legal — quando houver divergência de dados cadastrais; documentos comprobatórios relacionados ao pedido — caso houver; e decisão fundamentada.

Na fase instrutória, conforme a IN n. 77/2015, as atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os requisitos legais para o reconhecimento de direito aos benefícios e serviços da Previdência Social serão realizadas pelo INSS, seja o processo constituído por meio físico, seja por meio eletrônico. A fase instrutória compreende a instrução probatória do benefício requerido, como, por exemplo, o Perfil Profissiográfico Previdenciário e o Laudo Técnico das Condições do Ambiente do Trabalho, que são necessários para o requerimento da aposentadoria especial; e a certidão de óbito do instituidor, que é necessária para o requerimento de pensão por morte.

O INSS não pode, porém, se recusar a protocolar o pedido por conta da documentação incompleta, ainda que, de plano, se possa constatar que o segurado não faz jus ao benefício ou serviço que pretende requerer, sendo obrigatória a protocolização de todos os pedidos administrativos. Estando a documentação incompleta, o servidor expedirá carta de exigências, com o prazo mínimo de 30 dias para apresentação dos documentos faltantes.

Ainda, em cumprimento ao conceito de verdade material do processo administrativo, o INSS pode se utilizar de quatro mecanismos para a instrução processual: consulta aos bancos de dados colocados à disposição do INSS; emissão de ofício a empresas ou órgãos; Pesquisa Externa; e Justificação Administrativa.

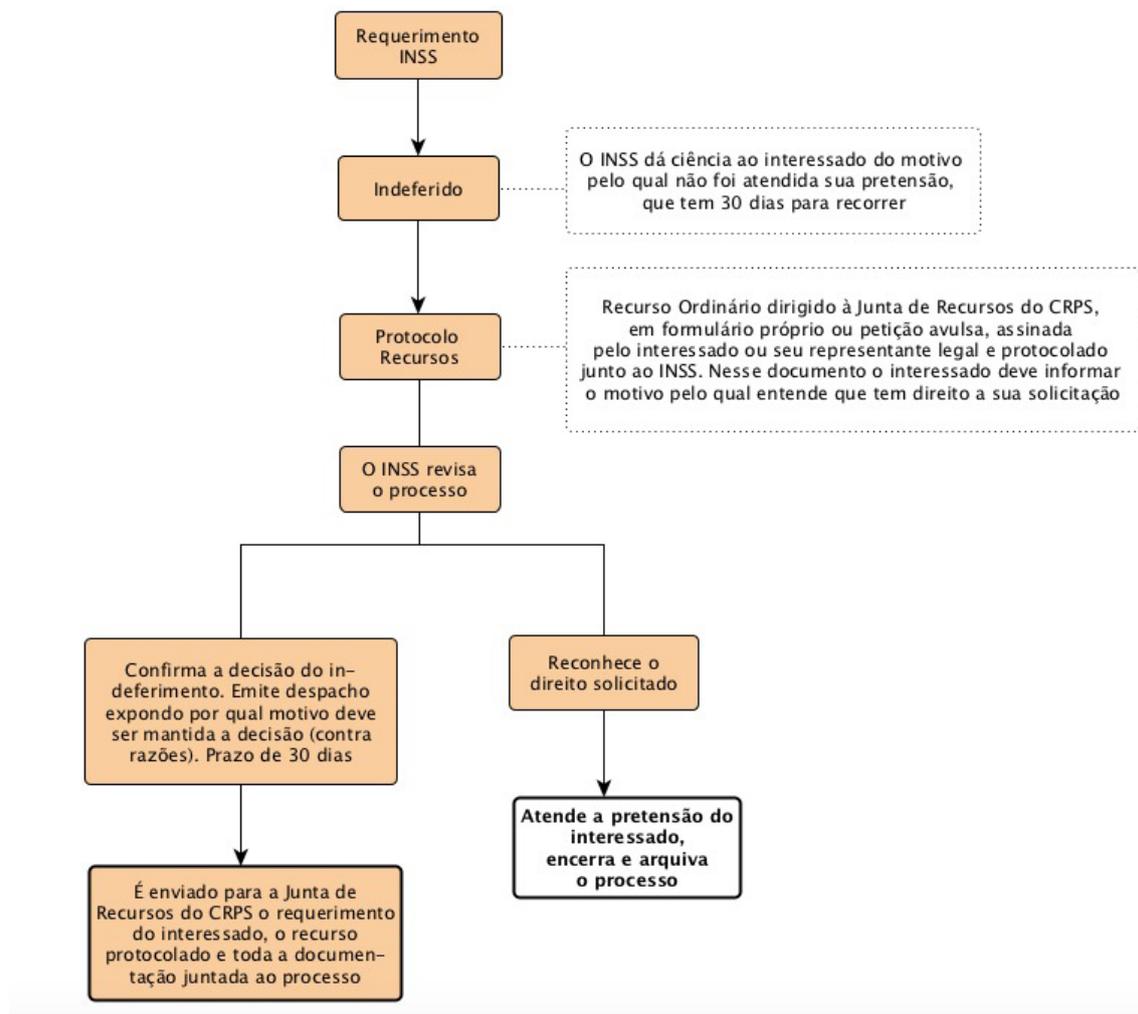
A consulta ao banco de dados pode ser feita pelo Cadastro Nacional de Informações – CNIS, que contém as informações previdenciárias dos segurados, abastecido pela Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) e pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); e pelo PLENUS CV3, principal banco de dados da Previdência Social, que armazena todas as informações de benefícios previdenciários do Brasil.

Entende-se por pesquisa externa as atividades realizadas com beneficiários, empresas, órgãos públicos, entidades representativas de classe, cartórios e demais entidades e profissionais credenciados, necessárias para a atualização do CNIS, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos bem como para o desempenho das atividades de serviço social, perícias médicas, habilitação e reabilitação profissional e para o acompanhamento da execução dos contratos com as instituições financeiras pagadoras de benefícios. Por fim, a justificação administrativa é um recurso que deve ser oportunizado, quando cabível, ao interessado para suprir a falta ou insuficiência de documento ou produzir prova de fato ou circunstância de interesse dos beneficiários.

Em se tratando da fase decisória, tem-se que, concluída a instrução do processo administrativo, a Unidade de Atendimento do INSS tem o prazo de até 30 dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada. O fim da instrução se configura quando estiverem cumpridas todas as exigências, se for o caso, e não houver mais diligências ou provas a serem produzidas. Na fase decisória, o INSS deverá explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações em matéria de sua competência. A decisão, por sua vez, deverá conter despacho sucinto do objeto do requerimento administrativo, fundamentação com análise das provas constantes nos autos bem como conclusão que defere ou indefere o pedido formulado, sendo insuficiente a mera justificativa do indeferimento constante no sistema corporativo da Previdência Social.

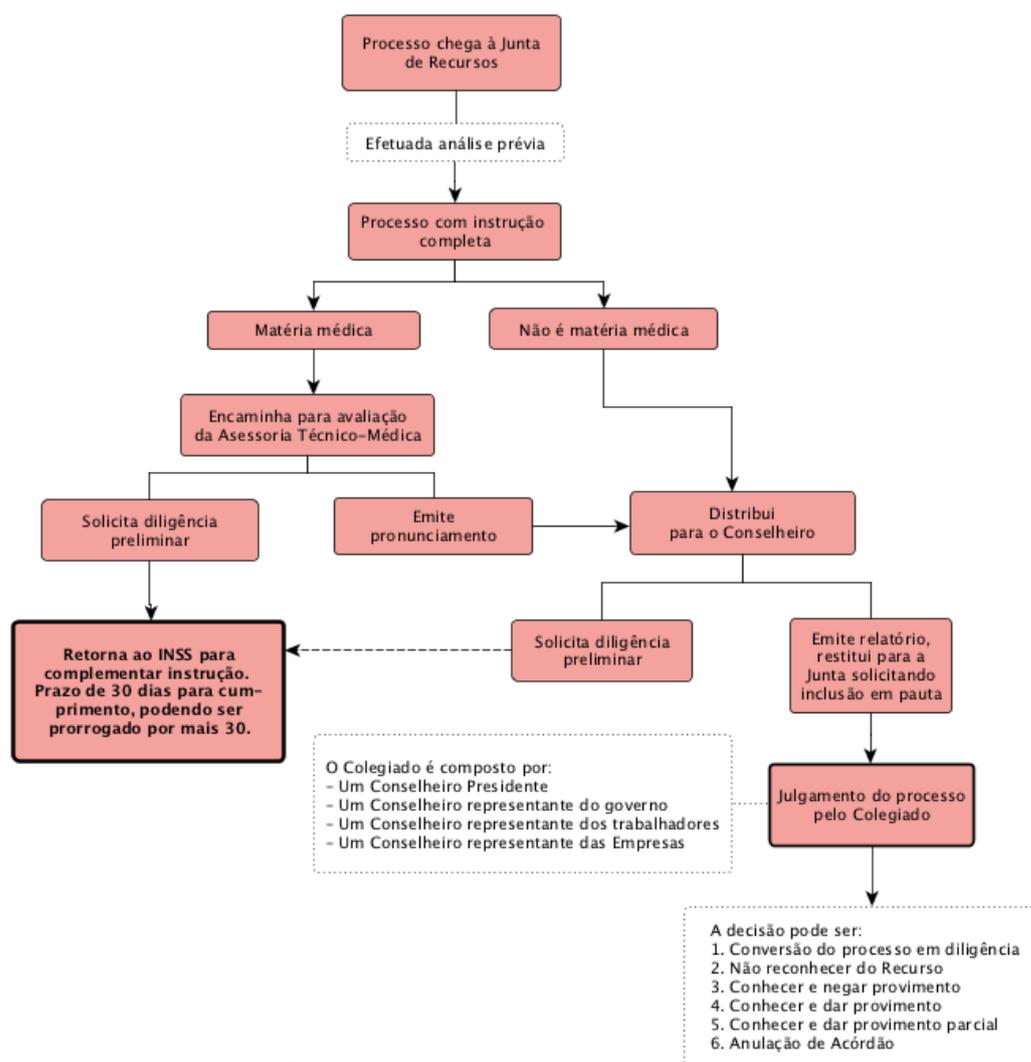
Quanto à fase recursal, o art. 126, *caput*, da Lei n. 8.213/1991, regulamentado pelo art. 305 e seguintes do Decreto n. 3.048/1999, prevê que das decisões proferidas pelo INSS poderão os interessados, quando não conformados, interpor recurso ordinário ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), conforme Figuras 3 e 4.. O primeiro recurso cabível à decisão do INSS é o Recurso Ordinário, sendo interposto a uma das 29 Juntas de Recurso do Conselho de Recursos do Seguro Social. Da decisão proferida em sede de Recurso Ordinário, cabe Recurso Especial às Câmaras de Julgamento do CRSS.

Figura 3: Organograma Requerimento INSS



Fonte: Elaboração própria a partir de AMADO, 2018.

Figura 4: Organograma Processo Junta de Recursos



Fonte: Elaboração própria a partir de AMADO, 2018.

Por fim, no caso do processo judicial, o segurado não precisa esgotar as vias administrativas para ingressar no processo, bastando o primeiro indeferimento administrativo apresentado pelo INSS. Esse entendimento foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 631.240/MG. Dessa forma, caso não concorde com o indeferimento administrativo, o segurado ou dependente poderá ingressar judicialmente com o pedido.

Em regra geral, as ações propostas contra o INSS serão de competência da Justiça Federal, por força do disposto no art. 109, I, CRFB. Por força do mesmo dispositivo, as ações acidentárias (i.e. cuja causa de pedir está relacionada a acidente de trabalho, moléstia ocupacional ou evento equiparado) — são de competência originária da Justiça Estadual (AMADO, 2018). Dessa forma, o requerimento de

auxílio-acidente, auxílio-doença acidentário, aposentadoria por invalidez acidentária e pensão por morte acidentária tramitarão na Justiça Estadual.

Ainda, a competência de jogar ações propostas contra o INSS pode ser delegada à Justiça Estadual, sendo investida de jurisdição federal sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, nos termos do art. 109, §3º, da Constituição Federal¹⁴. Nesse caso, os recursos oriundos dessas ações não são direcionados aos Tribunais de Justiça, mas aos Tribunais Regionais Federais. Importa ressaltar que, conforme decidido pelo STJ no REsp n. 661.482, a Justiça Estadual não poderá adotar o rito dos Juizados Especiais Federais, nem delegar os processos aos Juizados Especiais Estaduais (AMADO, 2018)¹⁵.

A Lei n. 10.259/2001 institui e estabelece os procedimentos diferenciados a serem adotados pelos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Nesse sentido, dispõe seu art. 3º que compete aos Juizados Cíveis processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos bem como executar as suas sentenças. Destaque-se que a anulação ou o cancelamento de ato administrativo federal não se insere na competência dos Juizados Especiais Federais, salvo os de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal, nos termos do art. 3º, §1º, da referida lei. Dessa forma, as ações previdenciárias não acidentárias e com valor inferior a sessenta salários mínimos, à exceção dos casos de competência delegada, tramitarão na Justiça Federal sob o rito dos Juizados Especiais Federais.

Não sendo o caso de benefício previdenciário acidentário, em que o processo deverá seguir pela Justiça Estadual, o processo judicial previdenciário tramita na Justiça Federal, sob o rito dos Juizados Especiais Federais — um rito simplificado, que permite, inclusive, o ajuizamento da ação sem o patrocínio de advogado. O processo se inicia a partir da petição inicial acompanhada dos documentos comprobatórios e do indeferimento administrativo. O juiz, ao recebê-la, não identificando hipóteses de improcedência sumária ou de emenda, determinará a citação do INSS para que ele apresente contestação. As diligências inseridas no processo, como a realização de perícia, expedição de ofícios ou realização de audiências dependerão do benefício previdenciário postulado. Após as diligências, o juiz proferirá a sentença de procedência ou improcedência, dispondo o autor de dez dias para interpor Recurso Inominado às Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais. O procedimento como um todo é regido pela Lei n. 10.259/2001, pelo Código de Processo Civil e pelos enunciados e teses da Turma Nacional de Uniformização, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

14 A Lei 13.876 de 20 de setembro de 2019 alterou aspectos da competência delegada à justiça estadual no que toca o pagamento de honorários periciais. O artigo 1º desta Lei dispõe que o pagamento destes honorários em casos que envolvam o INSS deverá ser arcado pelo poder executivo federal, inclusive nos processos que tramitam junto à Justiça estadual no exercício de competência delegada pela Justiça federal. A lei também especificou em seu artigo 15 que as demandas que envolvam o INSS serão processadas junto à Justiça estadual quando a comarca não for sede de vara da Justiça federal, desde que o município com a sede mais próxima esteja a mais de 70 km de distância.

15 Tal decisão segue o art. 20, da Lei n. 10.259/2001, bem como no art. 8º, *caput*, da Lei nº 9.099/1995, sendo ainda acompanhada pelo entendimento da Turma Nacional de Uniformização. A despeito do entendimento jurisprudencial e dos dispositivos legais, esta pesquisa encontrou casos previdenciários que envolvem o INSS tramitando nos juizados especiais estaduais (como ser observado na Tabela 3 a seguir), o que pode indicar que o posicionamento do STJ e a legislação não estão sendo plenamente seguidos pelos tribunais estaduais ou que há recursos inominados para as Turmas Recursais no sentido de tentar obrigar os JECs a proceder a tramitação dos processos previdenciários.

3. METODOLOGIA E DADOS

3.1. INTRODUÇÃO ÀS BASES DE DADOS

A pesquisa baseou-se em quatro tipos de dados, que foram utilizados de modo complementar para a caracterização da judicialização de benefícios previdenciários e compreensão das causas do excesso de ações nessa matéria.

O primeiro tipo compreende os dados administrativos do INSS (Subitem 3.2), sobre os processos administrativos relativos à concessão ou ao indeferimento de benefícios previdenciários ou assistenciais.

O segundo tipo de dado foi obtido na base de replicação nacional dos dados de gestão processual do CNJ (Subitem 3.3), a qual contém informações sobre processos judiciais que tratam do tema previdenciário.

O terceiro tipo são textos de decisões judiciais publicados nos Diários Oficiais da Justiça (Subitem 3.4) dos diversos tribunais. Trata-se de dado fundamental para avaliação do teor das decisões e sua fundamentação, podendo ser objeto de tratamento quantitativo e qualitativo.

Finalmente, o quarto tipo compreende entrevistas semiestruturadas (Subitem 3.5) com atores-chave do sistema previdenciário, do sistema judicial e de representantes de segurados. A seguir, cada uma dessas fontes de dados é detalhada com o propósito de indicar o processo de coleta e tratamento dos dados bem como seus usos e limitações para fins desta pesquisa.

3.2. DADOS ADMINISTRATIVOS DO INSS

3.2.1. COLETA DE DADOS

Por meio da Lei de Acesso à Informação, o INSS disponibilizou *link* de acesso a dados administrativos. Da resposta do INSS à solicitação desse grupo de pesquisa, destaca-se a seguinte passagem:

Cabe destacar que os dados podem ser consultados por registro e por competência (mês), a partir de 12/2018, no portal de dados abertos do INSS, no endereço <http://dadosabertos.dataprev.gov.br/dataset/beneficios-concedidos>. Nas planilhas disponibilizadas o/a interessado poderá filtrar e extrair dados relativos à espécie de benefício requerido, sexo do requerente, unidade da federação etc.

Na mesma resposta à solicitação de acesso à informação, o INSS também disponibilizou o *link* para acesso aos pedidos indeferidos (<http://dadosabertos.dataprev.gov.br/dataset/beneficios-indeferidos>).

No total, entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, foram concedidos pelo INSS pouco mais de 5,5 milhões de benefícios, enquanto o total de pedidos indeferidos foi um pouco menor, cerca de 4,0 milhões. Nesse período de 13 meses, foram analisados pouco mais de 9,5 milhões de solicitações de benefícios pelo INSS.

Além dos dados por processos administrativos desagregados, foram utilizados dados constantes nos relatórios administrativos, disponíveis em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>. Esses dados possibilitaram a reconstrução de uma série mais longa no tempo, para avaliação de tendência dos padrões de concessão e indeferimento de benefícios previdenciários e assistenciais.

3.2.2. TRATAMENTO

Os dados administrativos do INSS foram coletados de modo já estruturado, não sendo necessário tratamento prévio para a sua utilização. A base de processos administrativos foi preservada de modo desagregado, o que possibilitou a estimação de modelos de probabilidade condicional de concessão ou indeferimento do pedido, conforme as características observáveis dos processos, como o tipo de benefício e as características dos segurados.

3.2.3. LIMITES E USOS

Na presente seção, apresentamos alguns cruzamentos de dados administrativos do INSS, obtidos via LAI, observáveis entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Em que pese alguns problemas no preenchimento de parte das informações encaminhadas, identificadas ao longo da análise, trata-se de base rica para avaliação dos motivos para concessão ou indeferimento de benefícios previdenciários e assistenciais.

Os relatórios administrativos, por sua vez, abrangem período mais extenso e estão menos sujeitos a problemas de revisão. Em contrapartida, apresentam apenas valores agregados, e a série de variáveis disponível não é a mesma todos os anos. Por exemplo, dados sobre o total da judicialização são reportados apenas para o ano de 2019 e apresentam somente o montante total de demandas judiciais. Com essas limitações, a análise de processos judicializados restringe-se a 2019, sendo utilizados para os dados dos processos administrativos obtidos via LAI, que apresentam mais detalhes sobre as características individuais de cada concessão por via judicial.

3.3. BASE NACIONAL DE DADOS DO PODER JUDICIÁRIO (DATAJUD)

3.3.1. COLETA DE DADOS

Os dados de gestão processual da Justiça foram disponibilizados pelo CNJ por meio de *link*, obtido em janeiro de 2020, que contém cerca de 2.2 GB de dados compactados. Os dados cobrem, de modo completo, o período de 2015 a 2018, contando ainda com o ano de 2019 de modo incompleto. Essa base de dados serviu de embrião para a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), instituída pela Resolução n. 331 de 20/8/2020 e acessível por meio do sítio: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/datajud/>.

A base de dados enviada possui aproximadamente 25 milhões de linhas, em que cada uma indica um processo referente à previdência, inclusos processos abertos e encerrados. Em todos os processos dessa base, o INSS aparece como polo passivo e foram filtrados apenas os assuntos que o CNJ indicou como relevante para a pesquisa. A base de dados lista o tribunal, a classe e o grau do processo, a identificação pelo número CNJ, o órgão julgador, os movimentos ocorridos e as datas de cada movimento e o assunto do processo.

3.3.2. TRATAMENTO

Inicialmente, por meio de chave indicada pelo CNJ, foram retirados possíveis dados duplicados. Posteriormente, foram separadas as informações de tribunal, classe, grau, número do processo e órgão julgador, que constavam todas concatenadas em uma única coluna. Depois, foi coletado o ano do primeiro movimento registrado para cada processo. Por fim, foi sumarizado o total de processos por tribunal e por ano.

3.3.3. LIMITES E USOS

A base de dados de gestão processual é a fonte mais apropriada para a delimitação do quantitativo de processos judiciais ao longo do tempo e por tribunal. Há, contudo, duas limitações para os propósitos do presente estudo.

A primeira é referente à classificação por assuntos, que é apropriada apenas para a identificação dos principais temas tratados. A base de dados obtida é restrita apenas aos processos classificados como relativos à previdência social e assistência social, sendo um bom indicador do universo das ações em que esse tema é central ao processo. Porém, é necessário frisar que outros temas debatidos na Justiça e relacionados com a Previdência Social, mas classificados de outra forma (por exemplo, ações judiciais classificadas por temas como demandas tributárias, trabalhistas ou administrativas, ainda que correlatas à previdência), podem estar fora do escopo dessa base. Além disso, a classifi-

cação dos assuntos é feita por indivíduos diferentes, muitas vezes sem treinamento apropriado, o que pode gerar problemas de classificação, sobretudo na identificação dos subtemas de que tratam os processos. Por esse motivo, foi realizada apenas análise dos principais temas tratados, menos sujeitos a problemas de classificação.

A segunda limitação decorre de a base não conter dados sobre o texto ou resultados das ações judiciais, mas apenas os dados cadastrais do processo. Essa característica impossibilita análises sobre a argumentação e sobre a relação entre características do texto e resultado da ação. Para contornar essa limitação, cruzamos essa base com a base de diários oficiais, apresentada na Seção 3.4, que contém o texto de decisões publicadas por processo em cada tribunal.

3.3.4. QUANTIDADE DE PROCESSOS POR TRIBUNAL E POR ANO

A Tabela 2 apresenta a quantidade de casos para cada tribunal, em que o ano se refere ao momento do primeiro movimento desses processos indicado nos dados. Como já exposto, a base de dados foi extraída em janeiro de 2020, não estando os dados de 2019 integralmente contabilizados. Por isso, para fins de análise quantitativa em base anual, será utilizado o período de 2015 a 2018.

Tabela 2: Dados de Gestão Processual: processos relacionados à concessão de benefícios previdenciários (de 2015 a 2019)

TRIBUNAL	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
TJAC	126	170	203	135	266	900
TJAL	550	637	561	571	187	2.506
TJAM	2.681	3.345	3.051	3.623	2.330	15.030
TJAP	792	288	153	197	54	1.484
TJBA	2.881	3.136	3.797	4.137	2.802	16.753
TJCE	2.041	2.915	3.769	4.383	3.829	16.937
TJDFT	2.863	1.861	1.907	1.331	894	8.856
TJES	7.740	7.752	7.134	4.150	2.551	29.327
TJGO	10.095	18.427	22.592	21.472	13.244	85.830
TJMA	11.140	11.270	9.551	7.821	5.207	44.989
TJMG	3.029	3.778	5.070	5.255	2.068	19.200
TJMS	6.640	8.672	9.497	10.269	7.250	42.328
TJMT	7.306	7.840	9.124	9.864	7.292	41.426
TJPA	1.426	1.696	2.490	1.858	1.621	9.091

TRIBUNAL	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
TJPB	2.496	2.645	4.159	3.468	1.298	14.066
TJPE	2.779	3.076	3.803	3.659	2.294	15.611
TJPI	1.294	1.456	1.648	1.837	817	7.052
TJPR	17.038	19.995	24.180	25.281	17.143	103.637
TJRJ	5.354	5.184	6.041	6.715	5.038	28.332
TJRN	1.425	1.233	1.285	1.090	799	5.832
TJRO	5.514	14.354	16.925	20.897	16.407	74.097
TJRR	185	209	153	161	151	859
TJRS	32.527	30.194	29.463	30.607	19.573	142.364
TJSC	16.296	17.396	20.660	23.853	17.841	96.046
TJSE	2.304	3.079	4.160	4.376	3.625	17.544
TJSP	18.421	22.246	37.599	53.545	46.818	178.629
TJTO	4.741	5.738	4.323	4.322	3.027	22.151
TRF1	395.188	376.550	431.907	510.251	388.620	2.102.516
TRF2	97.519	110.802	127.970	213.173	90.788	640.252
TRF3	259.795	270.287	309.563	215.057	62.342	1.117.044
TRF4	118.679	274.637	795.560	955.869	540.550	2.685.295
TRF5	49.363	235.359	420.542	472.568	264.009	1.441.841
Total	1.090.228	1.466.227	2.318.840	2.621.795	1.530.735	9.027.825

Fonte: Elaboração própria.

Parcela dos casos relacionados à previdência tem origem nos tribunais especiais na esfera federal, enquanto nos tribunais estaduais contabiliza-se uma parcela menor em relação ao total de processos dessa esfera. Somente os tribunais do Acre, Amapá, Espírito Santo e Rio Grande do Sul apresentam percentuais maiores em tribunais especiais, comparado ao total de processos relacionados à previdência em cada tribunal. Já na esfera federal, apenas o TRF3 apresenta um percentual pequeno de casos em tribunais especiais, comparado ao total de processos nesse tribunal.

Tabela 3: Quantitativo de processos em juizados especiais (de 2015 a 2019)

TRIBUNAL	2015		2016		2017		2018		2019		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
TJAC	12	9,50%	31	18,20%	29	14,30%	17	12,60%	15	5,60%	104	11,60%
TJAL	5	0,90%	7	1,10%	6	1,10%	7	1,20%	10	5,30%	35	1,40%
TJAM	34	1,30%	36	1,10%	41	1,30%	71	2,00%	47	2,00%	229	1,50%
TJAP	547	69,10%	49	17,00%	14	9,20%	14	7,10%	10	18,50%	634	42,70%
TJBA	63	2,20%	84	2,70%	297	7,80%	164	4,00%	21	0,70%	629	3,80%
TJCE	88	4,30%	213	7,30%	309	8,20%	92	2,10%	2	0,10%	704	4,20%
TJDF	10	0,30%	22	1,20%	67	3,50%	41	3,10%	8	0,90%	148	1,70%
TJES	3666	47,40%	3.842	49,60%	3.821	53,60%	4.046	97,50%	2.551	100,00%	17.926	61,10%
TJGO	75	0,70%	282	1,50%	213	0,90%	314	1,50%	105	0,80%	989	1,20%
TJMA	42	0,40%	195	1,70%	130	1,40%	80	1,00%	50	1,00%	497	1,10%
TJMG	25	0,80%	40	1,10%	20	0,40%	9	0,20%	7	0,30%	101	0,50%
TJMS	22	0,30%	47	0,50%	68	0,70%	68	0,70%	47	0,60%	252	0,60%
TJMT	26	0,40%	29	0,40%	78	0,90%	59	0,60%	56	0,80%	248	0,60%
TJPA	13	0,90%	38	2,20%	48	1,90%	45	2,40%	26	1,60%	170	1,90%
TJPB	3	0,10%	3	0,10%	3	0,10%	4	0,10%	3	0,20%	16	0,10%
TJPE	23	0,80%	96	3,10%	85	2,20%	22	0,60%	16	0,70%	242	1,60%
TJPI	2	0,20%	12	0,80%	43	2,60%	47	2,60%	11	1,30%	115	1,60%
TJPR	129	0,80%	150	0,80%	152	0,60%	158	0,60%	92	0,50%	681	0,70%
TJRJ	2	0,00%	3	0,10%	19	0,30%	40	0,60%	15	0,30%	79	0,30%
TJRN	17	1,20%	14	1,10%	17	1,30%	58	5,30%	94	11,80%	200	3,40%
TJRO	53	1,00%	253	1,80%	392	2,30%	106	0,50%	110	0,70%	914	1,20%
TJRR	20	10,80%	2	1,00%	23	15,00%	9	5,60%	4	2,60%	58	6,80%
TJRS	8.117	25,00%	6.951	23,00%	6.037	20,50%	6.340	20,70%	3.003	15,30%	30.448	21,40%
TJSC	504	3,10%	472	2,70%	519	2,50%	1.365	5,70%	489	2,70%	3.349	3,50%
TJSE	56	2,40%	199	6,50%	301	7,20%	281	6,40%	178	4,90%	1.015	5,80%
TJSP	3	0,00%	6	0,00%	18	0,00%	29	0,10%	41	0,10%	97	0,10%
TJTO	7	0,10%	16	0,30%	16	0,40%	32	0,70%	60	2,00%	131	0,60%
TRF2	67.439	69,20%	75.531	68,20%	86.285	67,40%	119.529	56,10%	71.273	78,50%	420.057	65,60%
TRF3	154.842	59,60%	171.686	63,50%	191.052	61,70%	82.483	38,40%	18.188	29,20%	618.251	55,30%
TRF4	15.560	13,10%	48.617	17,70%	86.696	10,90%	72.527	7,60%	12.982	2,40%	236.382	8,80%
TRF5	36.432	73,80%	219.452	93,20%	407.476	96,90%	461.620	97,70%	250.861	95,00%	1.375.841	95,40%
Total	287.837	41,40%	528.378	48,50%	784.275	41,60%	749.677	35,50%	360.375	31,60%	2.710.542	39,10%

Fonte: Elaboração própria.

(N) indica o total de processos em juizados especiais no tribunal. (%) indica o percentual de processos originados na justiça especial em relação ao total de processos no tribunal.

3.4. DIÁRIOS OFICIAIS DE JUSTIÇA

3.4.1. COLETA DE DADOS

Os dados de decisões judiciais foram coletados a partir de repositórios de dados de primeira e segunda instância que permitem acessos externos. Nesses repositórios, foram obtidos os diários oficiais de justiça publicados diariamente pelos Tribunais Regionais (TRFs) e Tribunais de Justiça Estaduais (TJ).

Por conta do processo de coleta de dados, há limitações de acesso em tribunais que possuem algum tipo de trava computacional que impeça a consulta por meio de programas de computador. Por exemplo, os Tribunais de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e do Rio de Janeiro (TJRJ), assim como o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), possuem mecanismos que propositalmente impedem o acesso aos diários de justiça e, portanto, não estão contemplados na base. A implementação dos algoritmos utilizados para realização das análises deste trabalho encontra-se na biblioteca *scikit-learn*¹⁶.

Para identificação dos processos relacionados à judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, foi utilizada a base da replicação nacional do CNJ (DataJud), com as classes e os assuntos específicos do tema da investigação. Por sugestão da Comissão de Recebimento e Acompanhamento do DPJ/CNJ, serão analisados os processos distribuídos a partir de 2015, quando a base de dados de replicação nacional torna-se mais abrangente e representativa.

Como qualquer escolha metodológica, há *trade-offs* envolvidos. A utilização de metodologia alternativa, por meio de classificador supervisionado por *machine learning*, é mais exigente computacionalmente, o que impõe custos computacionais e de tempo para a realização da pesquisa. Sua acurácia também não é perfeita, visto que se trata de classificação probabilística, baseada em vetor de palavras. Por outro lado, trata-se de classificação replicável e que não depende da ação de indivíduos diferentes, em cada tribunal, que fazem a classificação por sua conta dos dados que alimentam a base de replicação nacional do CNJ.

A metodologia utilizada, por sua vez, apresenta menores custos computacionais e a vantagem de unificar os metadados do CNJ com a base de diários oficiais. Por outro lado, não há garantias de que os diferentes atores responsáveis pela alimentação do sistema de replicação nacional utilizem critérios apropriados e comparáveis. Acrescente-se que não há também garantias de que os tribunais utilizem a numeração CNJ em todas as suas publicações nos diários oficiais da justiça, podendo utilizar numeração alternativa e própria. Mesmo diante dessas limitações potenciais, a nova meto-

¹⁶ Os textos dos diários oficiais foram baixados utilizando-se de programas disponíveis em: <https://gitlab.com/danilopcarlotti/pesquisas/-/tree/master/crawlers>.

dologia permite minerar textos judiciais relacionados à judicialização de benefícios previdenciários e, portanto, viabilizar as análises de texto e a argumentação necessárias ao teste de hipóteses levantadas pela presente pesquisa.

3.4.2. PROCESSAMENTO DOS TEXTOS

Descreve-se a seguir o processamento dos textos para formação de uma base de dados e a metodologia utilizada para análise empírica dos textos.

A principal dificuldade na utilização de diários oficiais é o fato de não serem publicados de maneira padronizada. Nem todos os tribunais publicam todos os andamentos de todos os processos, mesmo os que não correm em segredo de justiça, e a forma como as publicações são separadas no texto não é padronizada. Há tribunais que separam suas publicações de até 20 maneiras diferentes, o que faz com que o trabalho de processamento dos diários esteja sujeito a erros.

Os diários de justiça ao serem baixados se encontram no formato PDF. O primeiro passo para sua estruturação é a transformação do arquivo para um arquivo do tipo TXT. O segundo passo é a segmentação das publicações dos diários. Com a segmentação do texto completo do diário em publicações individualizadas, é possível estruturar o texto de cada publicação contendo: data da publicação; tribunal; número do processo; texto completo da publicação.

Para conseguir processar todas as publicações, que chegaram a mais de 340 milhões de textos, a equipe se valeu da estrutura na Amazon Web Services chamada EMR e da tecnologia PySpark. O processamento ocorreu em 43 máquinas simultâneas, sendo 40 delas *slave*, e o código foi rodado a partir de um *notebook* Zeppelin.

Para todos os processos encontrados, foram selecionadas todas as publicações a eles relacionadas. Com essas publicações é possível reconstruir todos os andamentos, publicados, desses processos. Entre esses andamentos foram encontradas publicações como sentenças, liminares e acórdãos de recursos associados a processos de interesse, de acordo com a lista de processos fornecida pelo Conselho Nacional de Justiça.

A primeira análise feita com os textos dos andamentos foi o estabelecimento de variáveis que correspondem a assuntos ou temas de interesse. Cada variável foi associada a um conjunto de expressões regulares. Todas as publicações dos processos foram pesquisadas de acordo com esse conjunto de expressões regulares. Caso, em alguma publicação, os termos das expressões regulares fossem encontrados, então, para o processo específico, considerava-se a variável como 1. Caso contrário, após a consulta de todas as publicações, caso o conjunto de expressões não fosse encontrado, então a variável recebia o valor de 0 (zero).

Esse procedimento foi realizado em todos os processos e suas publicações, resultando em uma tabela com informações do processo, seu ano de distribuição e tribunal, e a lista de variáveis, que assumem os valores 0 ou 1, dependendo de suas expressões regulares terem ou não sido encontradas em alguma das publicações. Essa extração permite a contagem da frequência com que cada assunto aparece nos processos por ano e por tribunal, mostrando tendências da justiça.

Além da extração de expressões regulares, foram utilizados procedimentos para análises dos textos usando técnicas de aprendizado de máquina supervisionado e não supervisionado. Para realização das análises abaixo foram selecionados somente aqueles textos em que há algum conteúdo decisório, seja uma sentença, seja um acórdão. Essa seleção, por sua vez, foi feita com expressões regulares.

Transformação dos textos com TFIDF

A transformação dos textos em vetores, passo inicial necessário e pressuposto para que eles sirvam como insumo para os algoritmos de aprendizado de máquina, foi feita com a utilização do algoritmo Text Frequency Inverse Document Frequency.

Agrupamentos (clustering) e transformação dos vetores com PCA

Os textos encontrados foram, por sua vez, agrupados utilizando o algoritmo K-means. Esse algoritmo considera as distâncias cosseno entre os vetores e os agrupa de tal forma que haja exatamente K grupos. O número K é fornecido pelo programador.

No caso em tela, foram utilizados vários K diferentes. Tendo em vista a forma como o algoritmo faz a clusterização dos textos, é possível, após o treinamento do modelo, identificar aqueles textos que estão mais próximos do ponto no espaço vetorial R_n associado a cada um dos grupos (*clusters*). Esses textos mais próximos do centro dos *clusters* são chamados de textos “representativos” daquele *cluster* porque, de alguma forma, eles são o que estão mais próximos de todos os outros textos daquele grupo. Nem sempre é possível encontrar um texto “representativo” para cada *cluster*, já que pode haver sobreposição no espaço. Mas, nos casos em que isso foi possível, foram identificados esses textos e o número de textos associado a cada um dos respectivos *clusters*.

A cada nova iteração foram analisados de maneira qualitativa os textos “representativos” encontrados. Essa avaliação qualitativa permite aos pesquisadores determinar o número ótimo de K grupos que devem ser buscados, já que a partir da análise qualitativa é possível inferir se o número de *clusters* está efetivamente separando os textos em assuntos diferentes do ponto de vista da teoria do Direito, não da distância vetorial entre eles.

Para melhor visualizar os vetores no espaço, foi aplicada técnica de redução de dimensionalidade, a análise de componentes principais (*Principal Component Analysis*). Essa técnica analisa a correlação entre as variáveis e cria componentes. Cada componente é uma composição linear das variáveis originais. O número de componentes é determinado pelo programador. No caso, para que fosse possível a visualização dos *clusters*, o número de componentes escolhido foi 3. Todos os textos de cada *cluster* foram então transformados utilizando-se essa técnica e dessa forma foi possível a visualização do resultado no espaço de três dimensões. Essa visualização também auxilia na detecção de superposição entre os grupos, auxiliando na escolha do K ideal.

Topic modelling

Topic modelling é um modelo estatístico capaz de identificar conjuntos de palavras, chamados tópicos, e associar a cada palavra dentro de cada tópico uma importância. Quanto maior a importância da palavra, maior a importância dela no tópico. O número de tópicos é escolhido pelo programador.

Tópicos podem ser então representados de maneira gráfica utilizando-se nuvens de palavras. Para criar essa nuvem, é preciso selecionar o número de palavras a ser exibido, já que geralmente o número de palavras do vocabulário é extremamente grande e não é possível visualizá-lo integralmente. Tendo em vista o número de palavras escolhido, então cada palavra é desenhada na nuvem de acordo com sua importância no respectivo tópico.

As inferências possíveis de serem feitas tendo em vista os tópicos identificados dizem respeito às palavras que aparecem em contexto similares e os principais temas que foram identificados subjacentes aos textos, considerando, para cada grupo de textos, o número de tópicos escolhido.

Regressão logística com lasso

Regressão logística é um método de classificação supervisionado. Quando a classe dos dados é binária, podendo ser representada por 0 ou 1, então esse método de classificação apreende dos dados um padrão e atribui, para cada novo dado apresentado, a probabilidade de que o dado pertence ou não à classe 1. Lasso é o nome de uma restrição ao modelo que faz com que os coeficientes das variáveis não ultrapassem um determinado valor. Isso faz com que o modelo tenha que “escolher” somente alguma das variáveis para fazer a classificação. Esse modelo se transforma, assim, em um mecanismo de seleção de propriedades mais relevantes nos dados.

Como foi possível classificar os textos por meio de expressões regulares, como exposto anteriormente, o objetivo foi tentar identificar quais são as palavras mais relevantes ou características de cada classe de texto.

Isto é possível porque quando o modelo de classificação supervisionado considera o vetor de TFIDF para cada texto classificado, as variáveis que estão sendo levadas em consideração são as palavras que compõem o vocabulário do *corpus* de textos. Ao reduzir o número de variáveis, o que o modelo seleciona são as palavras mais características ou importantes para determinar se um texto pertence ou não àquela classe. Quanto maior o valor do peso da variável, maior a sua importância, positiva ou negativa, para a decisão de pertencimento à classe. Por meio dessa lista de palavras e pesos, é possível analisar a classificação de maneira qualitativa, testando se o modelo está utilizando as palavras corretas para fazer a separação dos textos.

3.4.3. LIMITES E USOS

Os dados obtidos nos diários oficiais da justiça cumprem função complementar aos dados de gestão processual. Embora estes tenham maior representatividade e servem para avaliar o quantitativo de processos e a intensidade de judicialização, não é possível acessar o conteúdo do texto da decisão, o que impede análise sobre argumentação ou padrões de decisão, tão fundamentais para as análises empíricas sobre o Judiciário. Os dados dos textos das decisões judiciais, em contrapartida, por sua menor representatividade, não devem ser utilizados para estimar a totalidade de processos judiciais e sua evolução no tempo; mas prestam-se para a extração de expressões regulares, estimação de padrões de decisão e análise de texto em geral.

Na presente pesquisa, foram utilizadas expressões regulares para a extração de variáveis que foram utilizadas em testes de hipóteses e modelos estatísticos que buscavam identificar relações entre as variáveis. Foi também útil para identificação de decisões típicas, o que foi feito por meio de clusterização, que serviu de apoio para a análise qualitativa dessas decisões típicas, por meio da leitura dessas decisões típicas de cada *cluster* (definidas pela sua proximidade em relação ao centroide de cada *cluster*).

3.4.4. QUANTIDADE DE PROCESSOS IDENTIFICADOS

Conforme descrito nas seções anteriores, a partir da lista de processos judiciais relativos à previdência social, constantes no DataJud, distribuídos entre 2015 e 2019, foi possível identificar decisões publicadas nos diários oficiais da Justiça. A Tabela 4 apresenta o total de processos identificados na base de diários oficiais, discriminados por tribunal e por ano de distribuição. Como também já comentado, por restrições de acesso a determinados tribunais por meio de programas de computador, não foi possível coletar o texto de decisões judiciais para todos os tribunais. Além disso, conforme o formato da publicação em PDF, há variabilidade na capacidade de segmentação das decisões e posterior aproveitamento.

Por esse motivo, há razoável variabilidade da representatividade de processos identificados entre os diversos tribunais. Em particular, nota-se maior representatividade do TRF3 e do TJSP, o que torna importante a inclusão de controles para esses tribunais nas regressões que façam uso do texto das

decisões judiciais. Ainda assim, o número de processos para os quais foi possível extrair o texto das decisões é expressivo, de aproximadamente um milhão e trezentos mil processos, distribuídos ao longo de 2015 a 2019 em todas as regiões do Brasil.

Tabela 4: Quantitativo de processos identificados nos Diários Oficiais da Justiça (de 2015 a 2019)

TRIBUNAL	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
TJAC	87	132	151	108	207	685
TJAL	350	397	332	284	54	1.417
TJAM	633	866	910	857	276	3.542
TJBA	1.727	2.315	2.530	3.132	2.024	11.728
TJCE	1.643	2.300	2.798	3.190	2.248	12.179
TJDF	344	703	1047	863	711	3.668
TJGO	7.941	15.269	11.028	179	59	34.476
TJMS	1.229	1447	1425	1.186	578	5.865
TJMT	4.172	4573	6.177	2.136	0	17.058
TJPA	1.789	1.608	1.747	360	42	5.546
TJPB	1.469	603	32	34	6	2.144
TJPE	1.378	684	76	1	0	2.139
TJPI	954	1.069	1.215	1.512	620	5.370
TJPR	1.618	623	228	14	0	2.483
TJRN	983	792	832	269	0	2.876
TJRO	2.927	41	0	0	0	2.968
TJRR	6	2	0	0	0	8
TJRS	25.268	23.972	22.664	7.546	0	79.450
TJSC	11.336	13.760	16.453	6.642	0	48.191
TJSP	16.893	20.127	33.924	42.276	32.630	145.850
STJ	17	16	16	17	3	69
TJTO	1	0	0	0	0	1
TRF1	30.565	20.912	21.924	6.392	0	79.793
TRF3	145.643	222.393	243.873	155.474	53.491	820.874
TRF4	7.191	10.201	20.053	8.904	0	46.349
TRF5	24	23	30	8	0	85
TOTAL	266.188	344.828	389.465	241.384	92.949	1.334.814

Fonte: Elaboração própria.

3.5. ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Uma das estratégias de pesquisa também adotada foi a condução de entrevistas semiestruturadas com atores do sistema de justiça e membros do INSS e Procuradoria Federal. A primeira experiência de campo da equipe qualitativa foi a observação, em 4 de novembro de 2019, da Audiência Pública no âmbito da Ação Civil Pública de n. 5029390-91.2019.4.01.5101/RJ, proposta pelo Ministério Público Federal contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a União, e que tem por objeto a conduta do INSS diante de reiterados atrasos na análise dos benefícios previdenciários e assistenciais em um grande conjunto de casos (cf. ANEXO I: Relatório de Jurisprudência – STF e STJ e ANEXO II: Relatório Audiência Pública).

A observação daquela audiência cumpriu dois importantes papéis na preparação da pesquisa qualitativa. Primeiro, serviu como uma introdução à dinâmica e aos principais temas da complexa interação entre atores do sistema de justiça, sociedade civil e burocracia estatal no âmbito da concessão de benefícios previdenciários, tanto administrativa quanto judicialmente. Segundo, gerou subsídios para a calibragem do instrumento de entrevistas. O questionário foi elaborado a partir do que chamamos de “hipóteses de campo”: possíveis “explicações” iniciais para judicialização de benefícios previdenciários que apareceram nas falas dos diferentes atores da audiência (cf. ANEXO III: Hipóteses de Campo e Trechos da Audiência Pública).

São elas: (i) problemas de capacidade administrativa do INSS gerariam a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, potencialmente causadas por faltas de recursos financeiros e pessoal; (ii) a judicialização seria causada por uma demora na resposta administrativa; (iii) a judicialização seria uma “escolha” institucional pela expansão da justiça federal e maior intervenção do Judiciário (*path dependence*); (iv) a judicialização seria causada por incentivos dados a demandantes e seus advogados, como acesso preferencial de advogados a agências; (v) a judicialização seria causada pela incorporação de novas tecnologias como o acesso exclusivo via “Meu INSS” e fim do atendimento presencial não agendado; (vi) a judicialização estaria relacionada com divergências entre legislação e atuação administrativa, tanto para os critérios de obtenção como de cálculo do benefício.

Essas hipóteses de campo se organizaram em 18 perguntas abertas e 6 sessões da entrevista (cf. ANEXO IV: Instrumento de Entrevistas – Roteiro): (1) questões sobre o entrevistado e sua trajetória, como cargo, função, primeiro contato com ações judiciais; (2) questões sobre o fluxo de trabalho e processos administrativos e judiciais, como prazos, etapas e procedimentos etc.; (3) questões sobre as ações judiciais em si, como se coletivas ou individuais, quais benefícios mais requeridos, percepção sobre causas da judicialização etc.; (4) questões sobre o cumprimento das decisões judiciais, tais como sanções, prazos, impacto orçamentário, dificuldades de cumprimento; (5) questões sobre

a relação do órgão ou ator com outros órgãos ou atores do sistema de justiça e da gestão do INSS; e (6) questões sobre as respostas políticas e administrativas em curso para mitigar a judicialização.

Com esse instrumento de entrevista, realizamos entrevistas que duraram entre 50 e minutos e uma hora, em que o roteiro de perguntas foi utilizado primariamente como indicador dos temas e problemas que deveriam ser provocados ou abordados pelo entrevistador, mas não foram seguidos de forma engessada. Os entrevistadores deram espaço para que os entrevistados conduzissem o caminho e a ordem das perguntas, o que levou a entrevista, muitas vezes, a alternar entre diferentes temas em idas e vindas, de acordo com as respostas dos entrevistados e sua disposição para tratar mais a fundo sobre certos problemas.

Outro ponto importante é que as próprias respostas dos entrevistados para perguntas específicas já continham respostas para outras perguntas posteriores também constantes do roteiro. Assim, como regra geral, as entrevistas foram conduzidas de forma a tornar a conversa aberta e franca, permitindo extrair mais informações sinceras e objetivas das falas e experiência dos entrevistados e abrindo canais de comunicação que foram, em muitos casos, acionados mais de uma vez. Todos os entrevistados demonstraram seu consentimento em termo e seus nomes foram anonimizados nesta pesquisa para preservar suas identidades. As entrevistas foram gravadas e das gravações foram produzidos relatórios de entrevista com descrição das respostas e posições do entrevistado ou entrevista para cada sessão do questionário (cf. ANEXO V: Índice de entrevistados: correspondência da anonimização). Neste relatório nos valem os relatos dessas entrevistas para apresentar resultados, análises e conclusões, não das falas ou transcrições. Abaixo a tabela com os entrevistados e seus cargos.

Tabela 5: Atores entrevistados por TRF

TRF1 (BRASÍLIA)	TRF2 (RIO DE JANEIRO)	TRF3 (SÃO PAULO)	TRF4 (PORTO ALEGRE)	TRF5 (RECIFE)
Defensoria Pública da União – Setor especializado em Previdência	Defensoria Pública da União – Setor especializado em Previdência	Defensoria Pública da União – Setor especializado em Previdência	Defensoria Pública da União – Setor especializado em Previdência	Defensoria Pública da União – Setor especializado em Previdência
Ministério Público Federal – Procuradoria-Geral dos Direitos do Cidadão	Ministério Público Federal – Setor especializado em Previdência	Ministério Público Federal – Setor especializado em Previdência	Ministério Público Federal – Setor especializado em Previdência	Ministério Público Federal – Setor especializado em Previdência
INSS (Diretoria de Serviços – Dirben)	Superintendência Regional do INSS (SR-II)	Ministério Público Federal – Setor especializado em Previdência	Procuradoria Federal Especializada (INSS)	Procuradoria Federal Especializada (INSS)
Procuradoria-Geral Federal especializada junto ao INSS(PFE/INSS) – Direção Central.	Tribunal Regional Federal da 2ª Região – Turmas Previdenciárias	Advocacia-Geral da União (AGU)	Tribunal Regional Federal da 4ª Região – Turmas Previdenciárias	Turma Recursal do Juizado Especial Federal
Subsecretaria de Perícia Médica Federal (Ministério da Economia)	Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência – Juizado Especial Federal	Setor de Cumprimento de Decisões Judiciais (INSS)	Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência – Juizado Especial Federal	Juiz de 1ª Instância
Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)	2 Juízes de primeira instância	Tribunal Regional Federal da 3ª Região – Turmas Previdenciárias	Juiz de 1ª Instância	
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Juiz de primeira instância	Tribunal Regional Federal da 3ª Região – Turmas Previdenciárias		
Tribunal Regional Federal da 1ª Região – Turmas Previdenciárias		2 Juízes de 1ª Instância		
2 membros da Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência – Juizado Especial Federal				
5 Juízes Federais				
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário				
OAB				

Fonte: Elaboração própria.

4. A JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA: CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Nesta seção apresentamos os achados descritivos da pesquisa. Iniciamos pela descrição dos dados administrativos do INSS, seguida por uma seção em que se apresentam as descritivas para os dados da base de gestão processual do CNJ. Dessas duas seções de descrição dos dados quantitativos, passamos ao trabalho qualitativo, em que descrevemos em linhas gerais as posições dos atores entrevistados, organizados por instituição, e os achados da análise das decisões representativas dos *clusters*. Esta é uma seção predominantemente descritiva, mas da qual depende a seção analítica que engloba os testes de hipótese finais (Seção 5).

4.1. DADOS ADMINISTRATIVOS DO INSS

Dos dados administrativos do INSS podemos identificar seis pontos importante para a pesquisa, que serão explorados nas seções seguintes:

- (i) Ao menos 11% dos benefícios concedidos pelo INSS advêm de ordens judiciais, especialmente de ações judiciais do Sul e do Sudeste;
- (ii) Há prevalência da requisição administrativa e judicial do auxílio-doença, tema que envolve tanto discussões sobre a validade e alcance de perícias médicas realizadas pelo INSS quanto divergência entre a administração pública e o Judiciário sobre o conceito de invalidez e o que ele deveria incluir;
- (iii) A maior parte das decisões por indeferimento administrativo dos benefícios se dá por divergência entre o pedido e o parecer da perícia médica;
- (iv) A participação dos benefícios que requerem perícia é relativamente maior entre as concessões por decisão judicial em comparação com as concessões administrativas, o que indica maior propensão à judicialização nesse tipo de caso;
- (v) A proporção de pessoas desempregadas é consideravelmente maior nos casos de indeferimento do que nos casos de deferimento, sendo esta, entre as características observáveis dos segurados, a que mais se associa ao indeferimento;

(vi) Nos últimos dez anos, observou-se aumento do tempo médio de análise de benefícios previdenciários e assistenciais por parte do INSS.

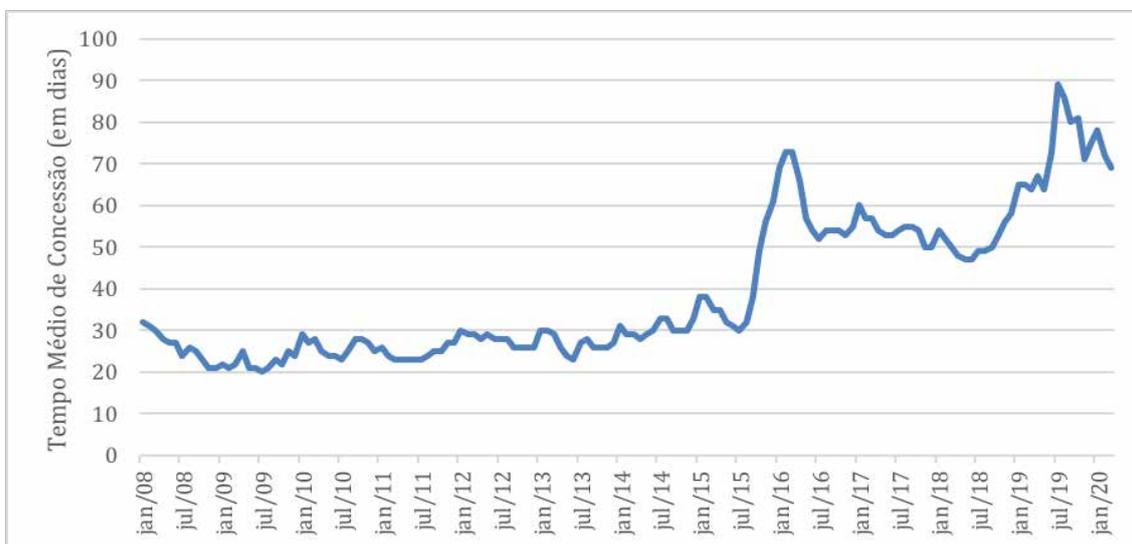
A seguir descrevemos de forma detalhada esses pontos e outros aspectos relevantes obtidos da análise desses dados.

4.1.1. EVOLUÇÃO DE INDICADORES AGREGADOS

A análise dos dados administrativos inicia-se com uma avaliação da evolução de indicadores agregados, a partir de dados constantes no Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS. Trata-se de evidência que cobre um longo período, de janeiro de 2008 a abril de 2020, com dados em base mensal.

O primeiro e mais relevante indicador trata do tempo médio de análise dos processos administrativos para concessão de benefícios. A Figura 6 apresenta a evolução desse indicador entre 2008 e 2020. Nota-se crescimento acentuado, de uma média de aproximadamente 25 dias, em 2013, para uma média de aproximadamente 75 dias, em 2019. O maior crescimento foi verificado entre 2014 e 2016, que parece colocar o tempo médio de análise em um patamar significativamente superior. Esse é um ponto a ser desenvolvido com mais detalhes na Seção 5, quando investigamos se a incapacidade administrativa do INSS é uma das possíveis causas da judicialização da previdência.

Figura 6: Tempo médio de concessão de benefícios

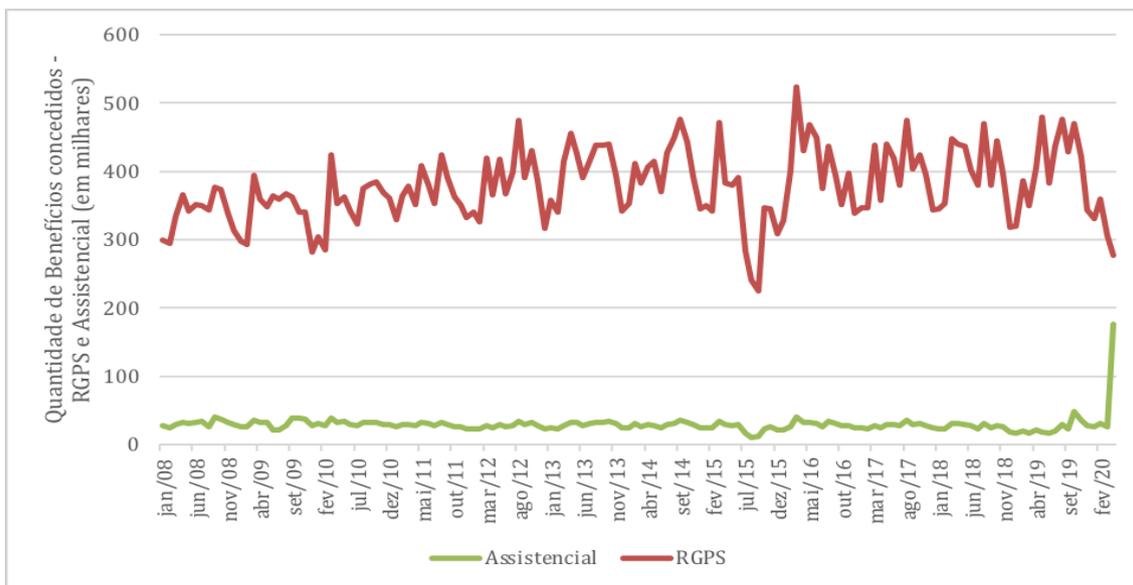


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS.

Analisando os benefícios concedidos por tipos de origem em um prazo mais longo, observamos que os benefícios assistenciais e os do Regime Geral da Previdência Social apresentam patamares próximos durante todo o período analisado, contando apenas com alterações maiores no período

entre 2015 e 2017. Outro fator interessante é que os dados de abril de 2020 apresentam crescimento muito acima do normal para os benefícios assistenciais, refletindo as medidas assistenciais ligadas à crise sanitária da covid-19. (Figura 7).

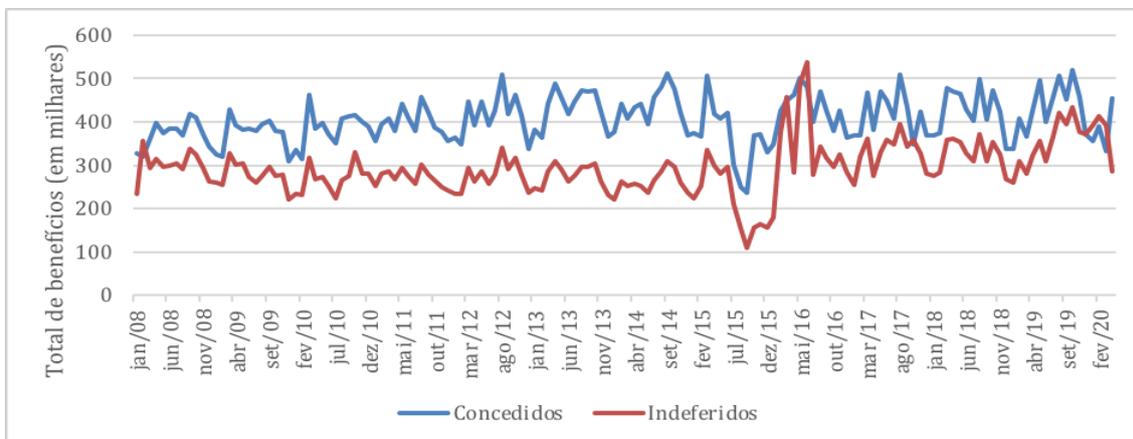
Figura 7: Total de benefícios concedidos por tipo



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS.

Por fim, a figura abaixo apresenta a variação dos benefícios concedidos e indeferidos nos últimos 12 anos, juntamente com uma média móvel de 12 meses. Observa-se que o período entre 2015 e 2017 apresenta grande variação no montante concedido e indeferido, possivelmente respondendo também a efeitos socioeconômicos do período (Figura 8).

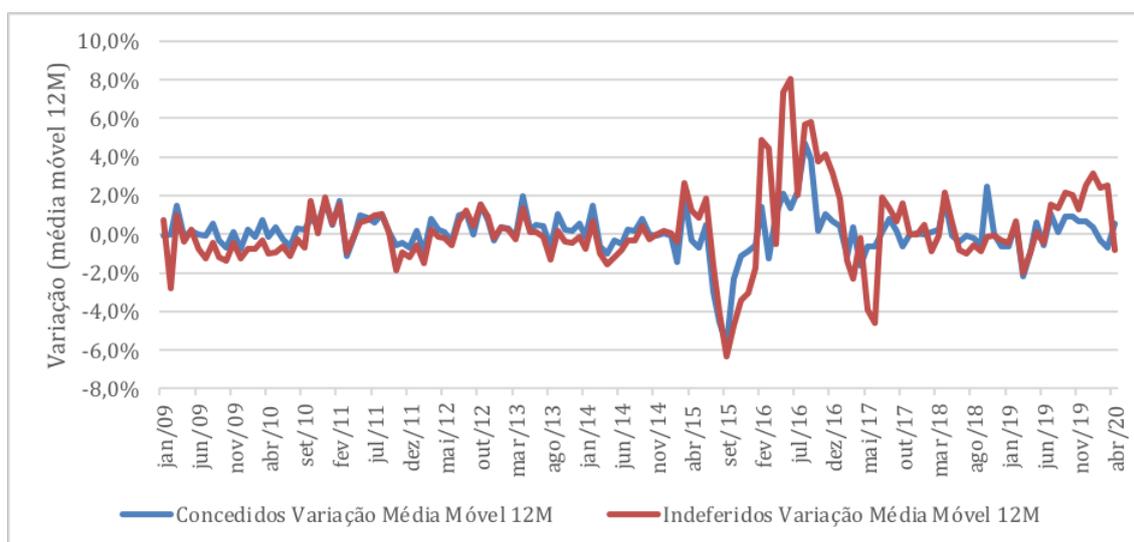
Figura 8: Total de benefícios concedidos e indeferidos



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS.

Para uma comparação visual mais precisa entre benefícios concedidos e indeferidos, na Figura 9 colocam-se as mesmas séries como variação em relação à média móvel. Nota-se que desde 2016 houve um crescimento mais acentuado da proporção de pedidos indeferidos, com exceção do início de 2020, puxado pelo crescimento dos benefícios assistenciais durante a pandemia. Em particular, na segunda metade de 2019 houve uma proporção maior de indeferidos, fato esse que é explorado mais detalhadamente na Seção 5 deste relatório.

Figura 9: Variação na média móvel de 12 meses de benefícios concedidos e indeferidos



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS.

4.1.2. AVALIAÇÃO DE CARACTERÍSTICAS DA CONCESSÃO E INDEFERIMENTO

A base de dados sobre processos administrativos, com quase dez milhões de registros entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, permite análise das variáveis observáveis, referentes a tipos de benefícios e características dos beneficiários, que estão correlacionadas com a decisão por concessão ou indeferimento.

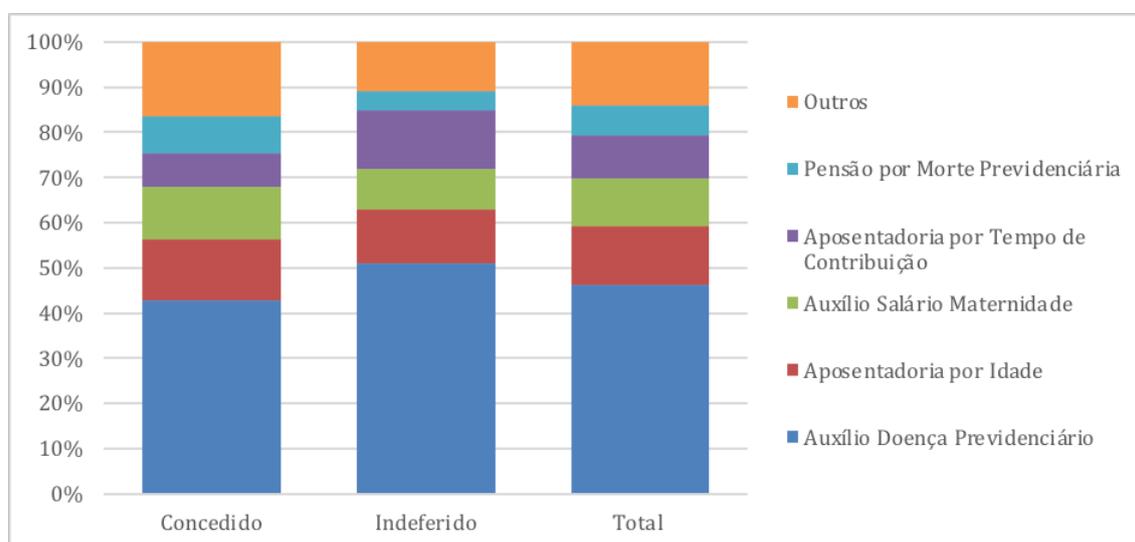
Nesse período foram concedidos pelo INSS pouco mais de 5,5 milhões de benefícios, enquanto o total de pedidos indeferidos esteve em torno de 4,0 milhões. Para uma análise inicial, separamos o número de pedidos concedidos e indeferidos por tipo de benefício. Há um total de 38 categorias diferentes de benefício, segundo a base de dados a que tivemos acesso.¹⁷ Dentre os concedidos, os cinco principais são: auxílio-doença, auxílio-maternidade, aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e

¹⁷ Entre essas 38 categorias não constam informações referentes ao auxílio-desemprego. Estamos verificando as razões pelas quais há a ausência dessa informação, dentro da base de dados administrativos do INSS.

pensão por morte, totalizando 84% desse total. Já entre os benefícios indeferidos, os cinco principais são: auxílio-doença, auxílio-maternidade, aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e o amparo social à pessoa portadora de deficiência, que correspondem a 92% desse conjunto.

Na Figura 10, observa-se que a maior parte das solicitações é relativa ao auxílio-doença previdenciário — correspondente a 43% das concessões e 51% dos indeferimentos. Em segundo lugar, tem-se a aposentadoria por idade em um percentual — consideravelmente menor — de 14% dos benefícios concedidos e 12% dos indeferidos.

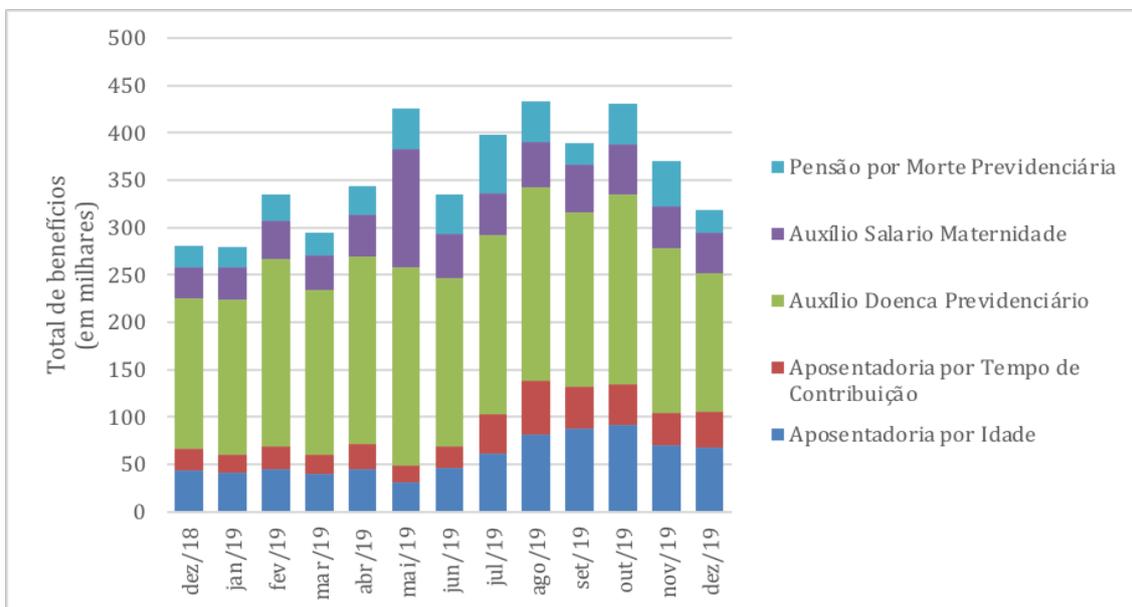
Figura 10: Cinco maiores tipos de benefícios requisitados ao INSS



Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

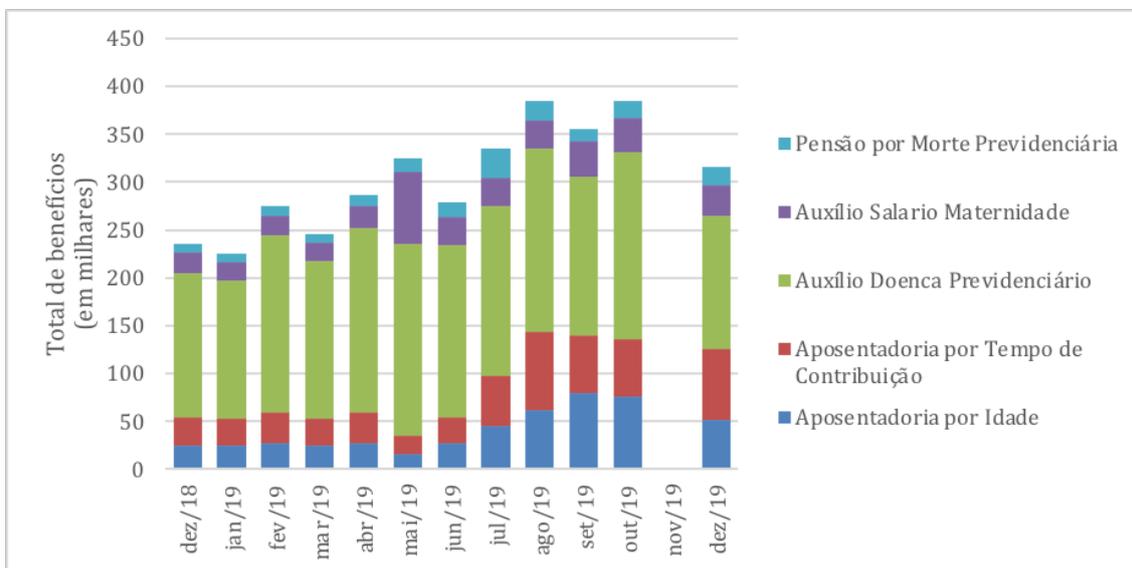
A seguir, nas figuras 11 e 12, tem-se a evolução dos cinco tipos de benefício ao longo do período analisado. Observa-se que, enquanto os pedidos de aposentadoria por tempo de contribuição e por idade aumentaram significativamente após julho de 2019, os demais se mantiveram nos mesmos níveis.

Figura 11: Cinco maiores tipos de benefícios concedidos pelo INSS



Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

Figura 12: Cinco maiores tipos de benefícios indeferidos pelo INSS

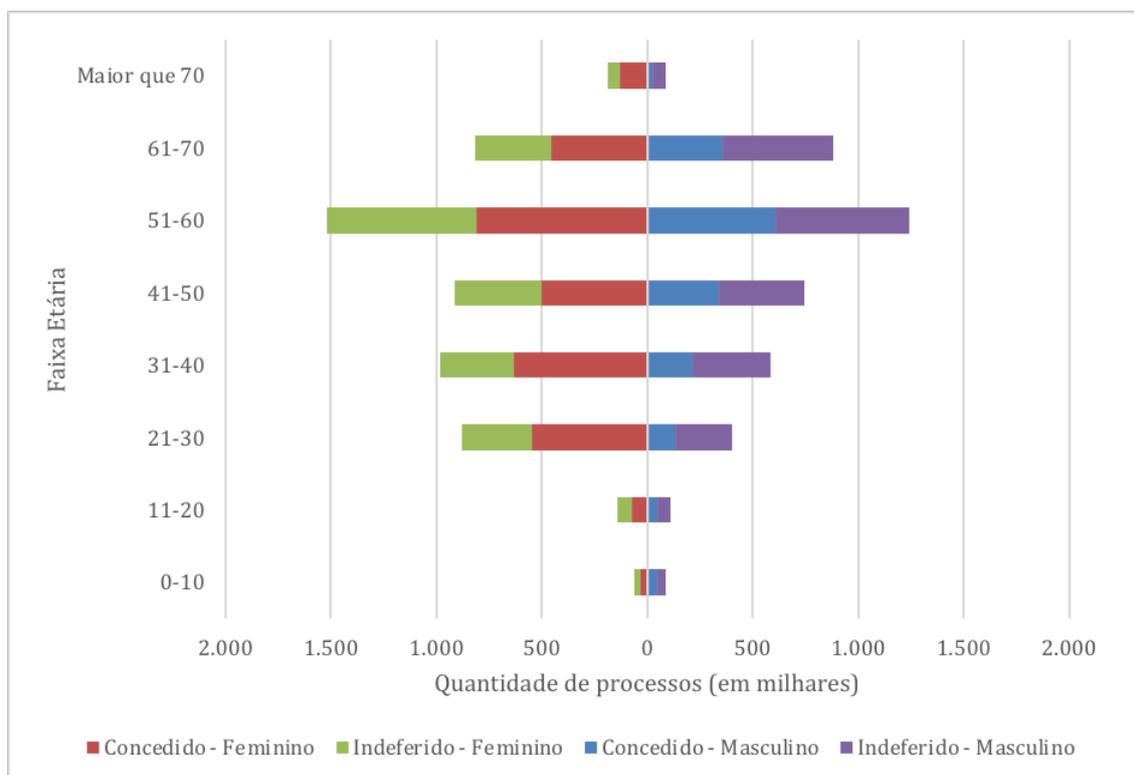


Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

A fim de avaliar o perfil socioeconômico dos demandantes, a análise dos benefícios requisitados pode ser classificada segundo o gênero e a faixa etária dos requerentes. Primeiramente, conforme a Figura 13, destaca-se que há participação relativamente maior de mulheres nas concessões para quase todas

as faixas de renda. Não se observa, contudo, o mesmo padrão para os casos de indeferimento, em que não há diferenças relevantes entre gêneros. Já na análise do perfil etário, verificamos, conforme a tabela abaixo, que a maior parte dos processos avaliados são de pessoas entre 51 e 60 anos (29%)¹⁸.

Figura 13: Tipo de Decisão, por gênero e faixa etária do requerente

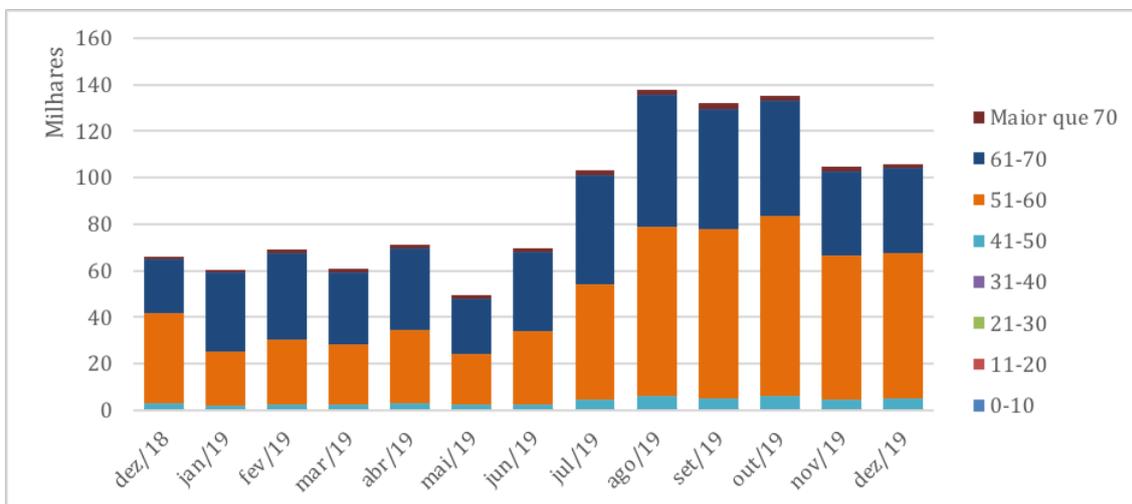


Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

Analisando os principais benefícios requisitados por faixa etária destacamos que as faixas etárias de 51 a 60 anos e de 61 a 70 anos tiveram aumento significativo no número de pedidos de aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade. Nas figuras 14 e 15 observamos o total de pedidos desses dois tipos de benefícios por faixa etária.

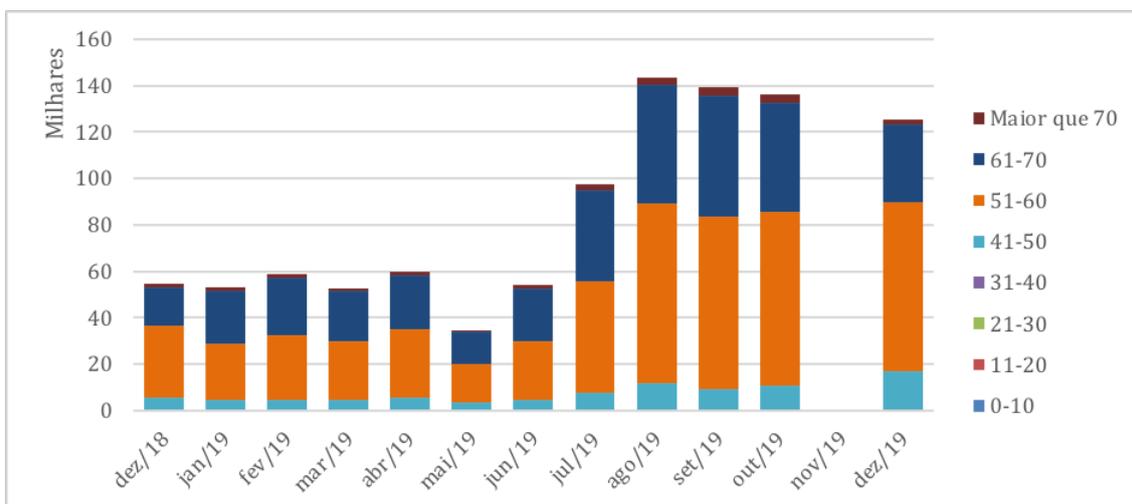
¹⁸ Nota-se nos dados de processos administrativos que há uma pequena incidência de benefícios para a faixa etária de 0 a 10 anos, o que não seria esperado dados os requisitos para a concessão. Segundo entrevista com técnicos do INSS, essas ocorrências provavelmente decorrem de erros de preenchimento do cadastro, que ainda não passou por depuração. Esses erros, contudo, são marginais e não comprometem a análise geral das características dos benefícios previdenciários e assistenciais.

Figura 14: Aposentadorias por Idade ou Contribuição Concedidas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

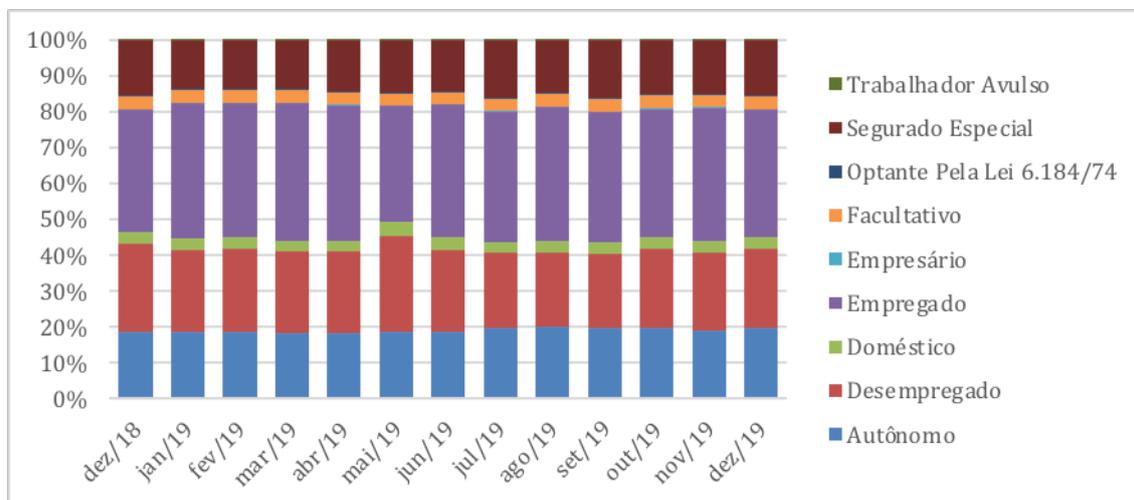
Figura 15: Aposentadorias por Idade ou Contribuição Indeferidas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

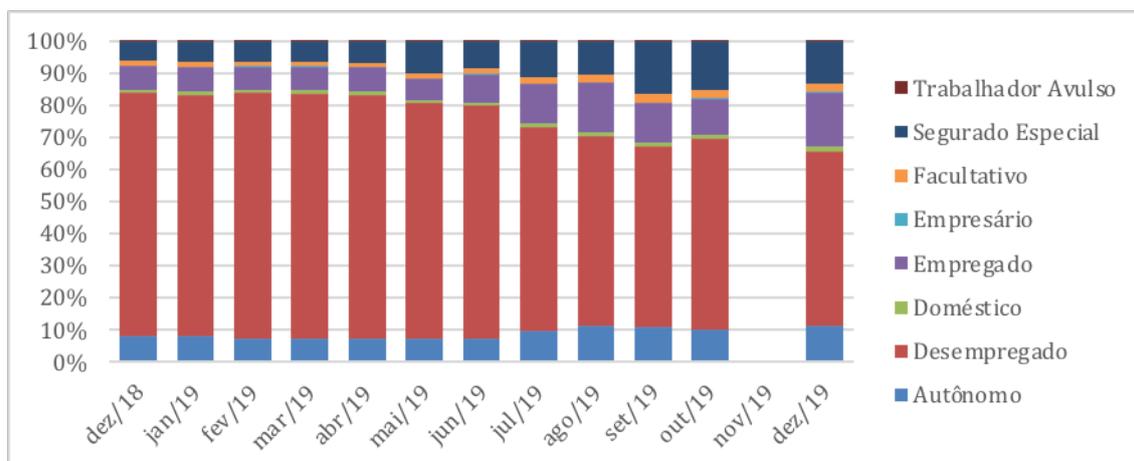
Por fim, tem-se a análise por *status* do pedido e por tipo de filiação do demandante. Como se observa nas figuras 16 e 17, os desempregados representam parcela significativa do total de processos avaliados pelo INSS. Porém, nos últimos meses de 2019, os pedidos de pessoas empregadas e de segurados especiais aumentaram gradualmente.

Figura 16: Tipo de vínculo ao INSS – Benefícios Concedidos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

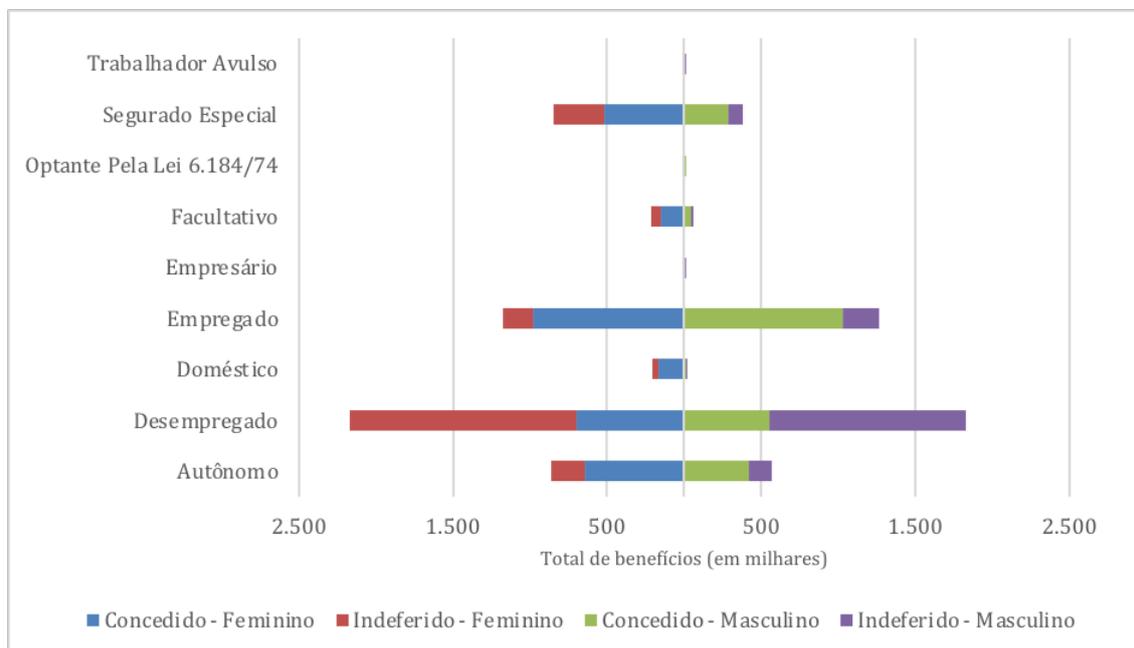
Figura 17: Tipo de vínculo ao INSS – Benefícios Indeferidos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

Como se observa na Figura 18, entre os empregados, segundo principal grupo de filiação, com cerca de 25% do total das análises, a participação do gênero masculino é ligeiramente maior (média de 52%). O terceiro principal grupo de filiação é formado pelos autônomos, com pouco mais de 14% do total de pedidos e participação mais expressiva de mulheres (média 61%). De um modo geral, essa proporção reproduz a participação por gênero nas diferentes ocupações, com maior participação do gênero masculino no mercado formal de trabalho e do gênero feminino em ocupações autônomas.

Figura 18: Tipos de filiação ao INSS por gênero do requerente



Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

Foi observado, ademais, que o auxílio-doença é o benefício mais concedido, independentemente da ocupação do segurado (Tabela 6). Entre os benefícios indeferidos, destaca-se, em particular, o fato de mais de a metade de todas essas decisões se referirem a pedidos de auxílio-doença entre desempregados (Tabela 7).

Tabela 6: Tipo de Benefício Concedido por Ocupação

	APOSENTADORIA		AUXÍLIO		PENSÃO POR MORTE	TOTAL	%
	IDADE	TEMPO CONTRIBUIÇÃO	DOENÇA PREVIDENCIÁRIO	SALÁRIO-MATERNIDADE			
Autônomo	209.283	97.076	417.675	141.878	77.928	943.840	26%
Desempregado	98.619	42.553	377.370	264.313	115.158	898.013	25%
Doméstico	24.728	8.503	79.672	41.864	3.705	158.472	4%
Empregado	104.039	241.845	1.230.050	5.559	126.609	1.708.102	47%
Empresário	4	39	1	0	41	85	0%
Facultativo	52.106	20.390	61.334	16.706	9.562	160.098	4%
Optante Lei 6.184/74	0	0	6.079	0	4	6.083	0%
Segurado Especial	264.709	44	198.870	172.836	118.531	754.990	21%
Trabalhador Avulso	252	353	3.143	104	820	4.672	0%
Total Geral	484.442	524.493	2.088.149	369.716	180.197	3.646.997	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

Tabela 7: Tipo de Benefício Indeferido por ocupação

	APOSENTADORIA		AUXÍLIO		PENSÃO POR MORTE	TOTAL	%
	IDADE	TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	DOENÇA PREVIDENCIÁRIO	SALÁRIO-MATERNIDADE			
Autônomo	118.032	118.770	326	45.873	22.267	305.268	8%
Desempregado	82.790	93.873	2.087.205	118.923	67.652	2.450.443	67%
Doméstico	11.632	10.448	40	4.952	1.247	28.319	1%
Empregado	39.877	285.405	493	31.340	42.646	399.761	11%
Empresário	25	13	1	2	2	43	0%
Facultativo	29.380	14.836	51	9.179	2.969	56.415	2%
Segurado Especial	202.536	289	33	159.379	43.117	405.354	11%
Trabalhador Avulso	170	859		68	297	1.394	0%
Total Geral	484.442	524.493	2.088.149	369.716	180.197	3.646.997	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

Ainda quanto aos benefícios concedidos e indeferidos, mas segregados por faixa etária, verificamos, conforme Tabela 8 e Tabela 9, que, em ambos os casos, os principais grupos se referem ao auxílio-doença entre as faixas etárias de 41-50, 31-40 e 51-60.

Tabela 8: Tipo de Benefício Concedido por Faixa Etária

FAIXA ETÁRIA	APOSENTADORIA		AUXÍLIO		PENSÃO POR MORTE PREVIDENCIÁRIA	TOTAL	%
	IDADE	TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	DOENÇA PREVIDENCIÁRIO	SALÁRIO-MATERNIDADE			
0-10	413	603	979	0	25.202	27.197	1%
11-20	746	1.288	37.291	27.846	37.432	104.603	2%
21-30	95	295	395.011	336.737	7.546	739.684	16%
31-40	83	178	611.717	251.666	17.571	881.215	19%
41-50	94	44.633	638.426	26.693	37.930	747.776	16%
51-60	299.472	298.823	557.523	310	76.584	1.232.712	27%
61-70	432.146	63.941	127.891	7	107.735	731.720	16%
Maior que 70	20.691	1.042	5.353	1	142.351	169.438	4%
Total	753.740	410.803	2.374.191	643.260	452.351	4.634.345	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

Tabela 9: Tipo de Benefício Indeferido por Faixa Etária

FAIXA ETÁRIA	APOSENTADORIA		AUXÍLIO		PENSÃO POR MORTE PREVIDENCIÁRIA	TOTAL	%
	IDADE	TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	DOENÇA PREVIDENCIÁRIO	SALÁRIO-MATERNIDADE			
0-10	18	5	1.717	78	11.155	12.973	0%
11-20	42	12	26.423	32.975	15.760	75.212	2%
21-30	243	81	219.201	206.932	6.839	433.296	12%
31-40	323	1.041	396.989	114.559	12.767	525.679	14%
41-50	646	86.290	558.445	14.318	26.573	686.272	19%
51-60	178.174	347.963	668.076	655	41.183	1.236.051	34%
61-70	282.094	87.874	203.553	165	33.157	606.843	17%
Maior que 70	22.895	1.223	13.659	30	32.759	70.566	2%
Total	484.435	524.489	2.088.063	369.712	180.193	3.646.892	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados administrativos do INSS.

Por fim, entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, como se observa na Tabela 10, houve mais de cinco milhões de concessões de benefícios, sendo São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro os três estados líderes em número de concessões. De outro lado, conforme Tabela 11, no mesmo período houve mais de quatro milhões de solicitações indeferidas, sendo, inclusive, que em alguns estados há um total de indeferimentos maior que a concessão de benefícios (ex.: Acre, Alagoas, Amapá, Bahia etc.).

Tabela 10: Benefícios Concedidos por Estado

ESTADO	DEZ/18	JAN/19	FEV/19	MAR/19	ABR/19	MAIO/19	JUN/19	JUL/19	AGO/19	SET/19	OUT/19	NOV/19	DEZ/19	TOTAL
Acre	1.011	991	1.017	1.151	1.260	1.528	928	1.342	995	1.069	1.148	876	886	13.316
Alagoas	3.933	4.473	5.441	4.268	5.587	7.070	4.775	5.751	5.525	5.444	5.268	6.989	4.512	64.524
Amapá	485	647	549	458	615	864	551	801	761	716	1.007	641	571	8.095
Amazons	3.945	4.124	4.641	4.654	6.531	7.172	5.503	5.836	4.812	4.815	6.671	5.769	4.733	64.473
Bahia	18.333	18.299	23.074	20.324	25.357	27.918	20.501	28.733	34.254	27.729	26.314	23.199	21.115	294.035
Ceará	11.138	11.107	14.096	11.026	13.812	14.813	13.815	14.201	16.965	16.989	19.219	15.381	13.336	172.562
Distrito Federal	3.600	3.946	4.754	3.967	4.903	6.067	5.216	6.191	6.248	5.362	7.432	5.628	5.114	63.314
Espírito Santo	6.947	6.164	7.717	6.700	8.174	9.992	9.227	9.957	10.517	9.274	10.059	9.205	8.378	103.933

ESTADO	DEZ/18	JAN/19	FEV/19	MAR/19	ABR/19	MAIO/19	JUN/19	JUL/19	AGO/19	SET/19	OUT/19	NOV/19	DEZ/19	TOTAL
Goiás	10.634	11.798	14.808	12.481	13.737	16.408	13.306	16.029	15.584	14.451	16.823	14.286	11.453	170.345
Mara-nhão	9.573	8.233	8.724	7.894	8.853	10.711	8.569	8.861	10.558	12.968	13.086	10.343	9.407	118.373
Mato Grosso	4.819	4.747	6.488	5.858	6.910	9.309	6.680	7.919	8.275	7.406	9.154	7.460	5.954	85.025
Mato Grosso do Sul	4.522	4.609	6.448	5.930	6.805	8.666	6.273	7.637	8.055	6.808	8.076	6.538	5.330	80.367
Minas Gerais	41.756	39.828	48.797	42.662	47.711	58.112	51.376	52.710	59.631	53.539	58.945	52.245	44.844	607.312
Pará	6.500	6.697	8.884	7.178	8.189	10.414	8.518	13.178	13.210	11.181	13.465	11.151	9.341	118.565
Paraíba	7.965	5.607	7.410	6.643	7.954	8.887	7.088	7.520	8.538	7.199	8.532	6.994	6.423	90.337
Paraná	21.536	22.098	27.414	25.417	30.369	34.377	27.888	31.732	34.198	30.818	35.854	29.673	25.437	351.374
Per-nambuco	11.441	9.542	13.442	12.089	14.742	16.573	12.197	15.981	20.664	17.118	18.967	15.360	13.358	178.116
Piauí	4.640	5.114	6.485	6.467	7.254	7.425	6.649	6.563	7.152	8.451	8.068	5.967	5.524	80.235
Rio de Janeiro	25.204	24.860	30.027	25.299	28.821	36.849	30.471	36.913	42.045	36.292	44.088	35.953	30.030	396.822
Rio Grande do Norte	5.229	4.657	6.308	5.206	5.750	6.990	5.698	7.208	8.083	6.027	6.960	5.613	5.246	73.729
Rio Grande do Sul	27.415	27.627	30.541	29.842	35.540	38.975	31.004	36.895	36.826	32.106	37.720	32.391	27.878	396.882
Rondônia	2.525	2.723	3.860	3.029	3.656	4.816	3.495	4.272	3.894	4.177	3.831	3.218	2.795	43.496
Roraima	535	642	738	543	700	1.162	512	610	887	465	709	729	570	8.232
Santa Catarina	18.607	18.335	23.667	22.059	25.868	28.400	21.641	24.899	27.010	25.428	31.010	23.780	20.368	290.704
São Paulo	81.887	86.415	97.101	87.605	102.465	119.769	95.067	101.965	118.888	101.931	120.892	103.166	85.506	1.217.151
Sergipe	2.723	3.060	3.939	2.998	3.638	4.030	3.175	3.984	4.366	4.744	4.493	3.724	3.360	44.874
Tocantins	1.783	1.763	2.358	1.595	1.908	2.510	1.771	2.531	2.429	2.134	3.194	2.740	2.030	26.716
Total	338.686	338.106	408.728	363.343	427.109	499.807	401.894	460.219	510.370	454.641	520.985	439.019	373.499	5.162.907

Fonte: Elaboração própria

Tabela 11: Benefícios Indeferidos por Estado

UF	DEZ/18	JAN/19	FEV/19	MAR/19	ABR/19	MAIO/19	JUN/19	JUL/19	AGO/19	SET/19	OUT/19	DEZ/19	TOTAL
Acre	942	1.098	1.083	1.032	1.284	1.509	1.087	1.206	1.202	1.716	1.772	1.193	15.124
Alagoas	5.244	5.714	6.777	5.576	6.416	6.709	5.623	7.517	8.107	8.583	8.893	6.853	82.012
Amapá	431	582	557	537	612	1.022	548	765	859	840	1.040	778	8.571
Amaz- onas	3.692	3.754	4.183	3.427	4.458	5.754	4.886	10.852	9.048	4.504	5.539	3.900	63.997
Bahia	16.602	16.118	20.985	19.382	23.140	25.186	19.477	27.242	32.600	28.928	29.026	23.508	282.194
Ceará	9.751	11.173	12.522	10.551	12.629	12.012	12.248	12.515	16.005	14.711	15.409	13.489	153.015
Distrito Federal	14.043	11.287	12.205	10.483	12.687	24.707	21.696	31.035	36.094	37.438	49.907	56.270	317.852
Espírito Santo	5.112	4.456	5.515	4.708	5.633	5.882	5.146	5.774	6.227	5.640	5.788	4.998	64.879
Goiás	6.428	7.558	8.303	7.688	8.281	8.056	7.528	7.882	9.121	9.619	10.893	7.996	99.353
Mara- nhão	7.633	7.390	10.162	8.982	10.035	11.056	9.968	10.458	15.325	13.885	14.160	11.288	130.342
Mato Grosso	3.935	4.012	4.619	4.407	5.025	5.747	4.501	4.689	5.923	5.436	6.248	4.952	59.494
Mato Grosso do Sul	3.477	3.341	4.398	3.851	4.226	5.060	4.355	5.099	5.553	5.215	5.424	4.350	54.349
Minas Gerais	29.626	26.807	33.371	28.918	33.484	35.904	31.120	34.743	37.370	36.772	38.798	32.758	399.671
Pará	6.308	6.777	8.359	7.418	8.520	10.957	7.256	7.582	9.695	9.502	11.230	8.926	102.530
Paraíba	5.763	4.397	5.464	4.837	5.717	6.675	4.483	6.064	7.625	8.297	7.777	6.647	73.746
Paraná	15.408	14.539	18.073	17.757	19.860	20.545	17.955	20.732	23.028	22.144	24.457	19.537	234.035
Pernam- buco	9.114	8.296	11.337	9.097	11.434	11.776	9.691	11.778	15.664	14.006	13.382	12.408	137.983
Piauí	4.914	5.357	7.092	6.553	7.893	7.840	7.253	8.840	11.004	11.208	11.088	8.504	97.546
Rio de Janeiro	21.079	19.456	22.774	20.083	23.093	25.037	21.668	23.368	25.983	23.381	24.950	20.000	270.872
Rio Gran- de do Norte	4.100	4.000	5.260	4.537	4.878	5.415	4.457	5.585	7.047	6.561	6.536	5.507	63.883
Rio Grande do Sul	18.422	17.369	19.183	19.145	22.098	22.602	20.354	24.909	26.355	24.285	27.781	23.173	265.676

UF	DEZ/18	JAN/19	FEV/19	MAR/19	ABR/19	MAIO/19	JUN/19	JUL/19	AGO/19	SET/19	OUT/19	DEZ/19	TOTAL
Rondônia	1.672	2.381	2.599	2.459	3.090	2.971	3.176	2.893	3.147	2.674	3.201	2.376	32.639
Roraima	453	466	555	459	461	525	380	466	592	579	731	581	6.248
Santa Catarina	11.153	10.878	13.517	12.898	14.452	14.907	13.802	15.896	17.456	16.884	19.376	16.320	177.539
São Paulo	58.330	56.894	65.145	58.417	68.492	72.454	66.050	73.374	83.297	73.743	83.428	68.942	828.566
Sergipe	2.672	2.894	3.349	2.871	3.008	3.624	3.090	3.247	4.029	3.427	3.674	2.970	38.855
Tocantins	1.379	1.528	2.012	1.838	1.976	2.448	1.807	2.231	2.992	4.038	3.963	2.955	29.167
Total	267.683	258.522	309.399	277.911	322.882	356.380	309.605	366.742	421.348	394.016	434.471	371.179	4.090.138

Fonte: Elaboração própria.

4.1.3. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO INSS: CONCESSÕES DECORRENTES DE AÇÃO JUDICIAL

Entre as informações sobre os benefícios concedidos pelo INSS, há 16 justificativas distintas, em que 73% se referem à concessão normal, 13% com base no artigo 27 da lei previdenciária e 11% decorrentes de ações judiciais, como se observa na Tabela 12.

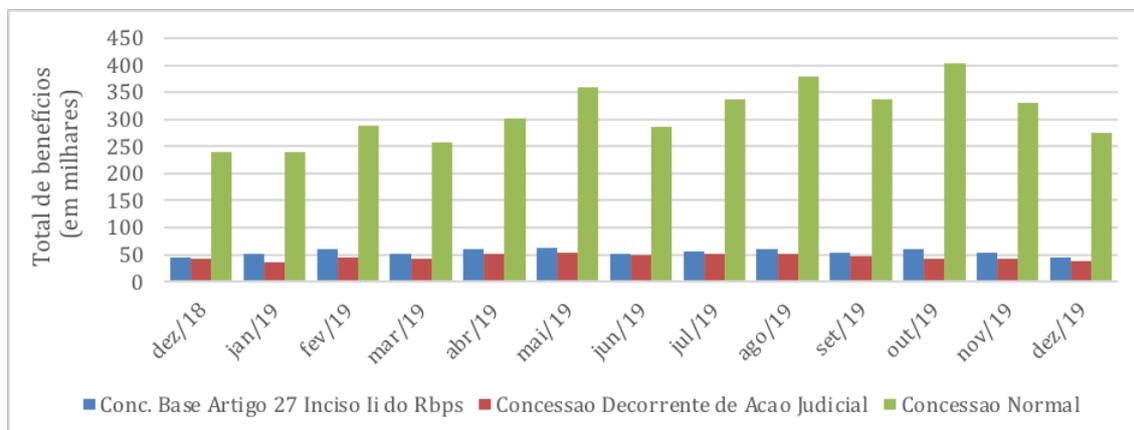
Tabela 12: Tipos mais frequentes de decisões sobre benefícios concedidos

DESPACHO	TOTAL	% DO TOTAL
Concessão Normal	4.036.129	73%
Conc. Base Artigo 27 Inciso II do Rbps	712.799	13%
Concessão Decorrente de Ação Judicial	593.772	11%
Total 3 decisões mais frequentes	5.342.700	96%
Total	5.545.257	

Fonte: Elaboração própria com base em dados administrativos INSS.

Na Figura 19 observamos o total de benefícios concedidos com as principais justificativas. Nota-se que há alguma variação no total de casos conforme os meses do ano, mas a proporção entre os três tipos (concessão normal, concessão com base no artigo 27 e concessão por via judicial) manteve-se relativamente constante ao longo de 2019.

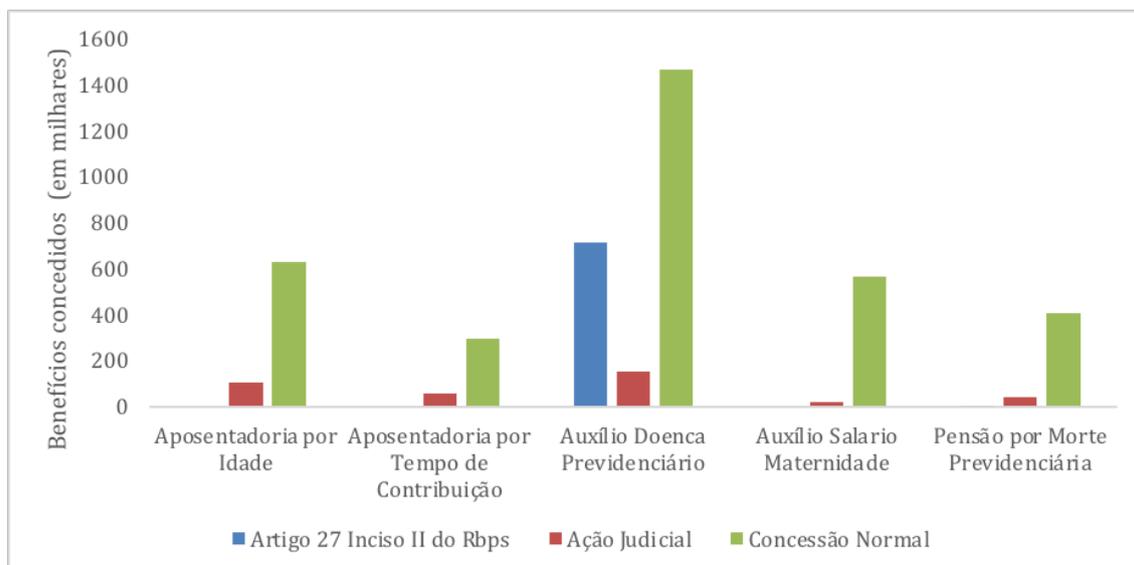
Figura 19: Justificativa aos Benefícios Concedidos



Fonte: Elaboração própria com base em dados administrativos INSS.

Comparando o tipo de benefício concedido com o despacho utilizado na decisão conforme a Figura 20, observamos que os dois tipos de benefício com maior incidência de concessões normais — auxílio-doença e aposentadoria por idade — são também aqueles que mais se destacam nas concessões decorrentes de ação judicial, o que reflete apenas um efeito de escala de requerimentos. O mesmo não ocorre com o terceiro tipo de benefício com mais concessões normais (salário-maternidade), que apresenta um nível bastante baixo de concessões por decisão judicial, indicando se tratar de um tipo de benefício com baixa judicialização.

Figura 20: Cinco maiores tipos de benefícios requisitados ao INSS e principais decisões recorrentes



Fonte: Elaboração própria com base em dados administrativos INSS.

Observando apenas as concessões decorrentes de ações judiciais (Tabela 13), nota-se que, além dos dois tipos de benefício de maior incidência, já citados, destacam-se a aposentadoria por invalidez previdenciária e a aposentadoria por tempo de contribuição.

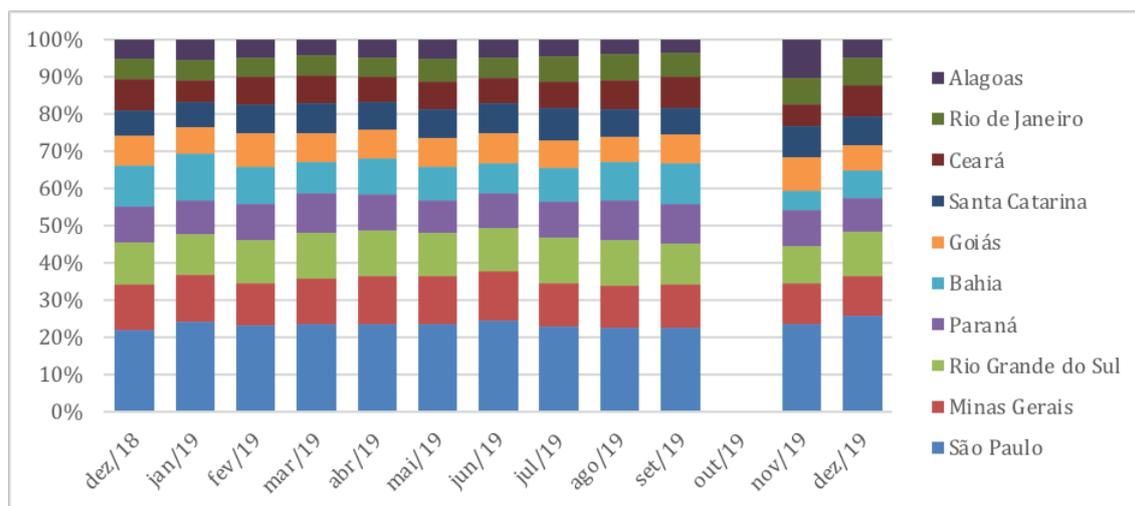
Tabela 13: Seis maiores tipos de benefícios concedidos pelo INSS via decisão judicial

TIPO DE BENEFÍCIO	TOTAL	%
Auxílio-Doença Previdenciário	154.377	26%
Aposentadoria por Idade	103.248	17%
Aposentadoria Invalidez Previdenciária	96.811	16%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	57.237	10%
Amp. Social Pessoa Portadora de Deficiência	46.120	8%
Pensão por Morte Previdenciária	42.166	7%
Total de Benefícios decorrentes de Ação Judicial	593.772	-

Fonte: Elaboração própria com base em dados administrativos INSS.

Por fim, observando a distribuição dessas concessões entre os estados, destacamos que a maioria se concentra nos estados do Sul e Sudeste, mas também Alagoas, Ceará e Bahia apresentam números elevados de benefícios concedidos judicialmente (Figura 21). Esses padrões podem ter explicações diferentes: perfil socioeconômico da população, diferenças em acesso à Justiça ou mesmo a concentração populacional. Esses aspectos serão explorados com mais detalhes na Seção 5 deste relatório.

Figura 21: Benefícios Concedidos devido à Ação Judicial



Fonte: Elaboração própria com base em dados administrativos INSS.

4.1.4. BENEFÍCIOS INDEFERIDOS PELO INSS

A base de dados sobre os benefícios indeferidos pelo INSS é menos detalhada do que a dos benefícios deferidos, apresentando menos variáveis e, portanto, menores possibilidades de cruzamento. Nota-se na Tabela 14 que, entre os motivos para indeferimento, o mais comum é a existência de parecer contrário da perícia médica, com 28% do total, seguido pela não observância do tempo requerido de contribuição, com 11%. O terceiro motivo mais frequente também é relacionado à perícia, referindo-se ao não comparecimento do demandante para realizar o exame médico pericial, com 10%. Se agrupados os motivos relacionados à perícia, tem-se uma participação de 39%, o que sugere que esse é um dos elementos mais relevantes para explicar a judicialização da previdência. Os demais motivos são abundantes e menos relevantes individualmente.

Tabela 14: Dez motivos mais frequentes para indeferimento do benefício

DESPACHO	TOTAL	% DO TOTAL
Parecer Contrário Perícia Médica	1.147.026	28%
Falta Tempo Contribuição até 16/12/1998	451.062	11%
Não Comparecimento para Realizar Exame Médico Pericial	399.810	10%
Perda de Qualidade do Segurado	234.761	6%
Falta Período Carência (B41,42,46,57,80)	166.824	4%
Não Enquadramento Art. 20 §3 Lei n. 8742/93	129.863	3%
Falta Comprovação Atividade Rural em Números Iguais Carência Nb	111.547	3%
Falta Comprovação Como Segurado(a)	104.784	3%
Não Atende ao Critério de Deficiência para Acesso ao BPC-Loas	96.367	2%
Recebimento Outro Benefício	82.578	2%
Total 10 despachos mais frequentes	2.924.622	72%
Total de benefícios indeferidos	4.090.138	-

Fonte: Elaboração própria com base em dados administrativos INSS.

4.2. CARACTERÍSTICAS DA JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA

A partir dos dados da base de gestão processual da justiça do CNJ, algumas conclusões principais podem ser extraídas:

- (i) Em um período de quatro anos, houve crescimento de 140% na distribuição de processos relativos a benefícios previdenciários ou assistenciais, bastante acima daquele observado em

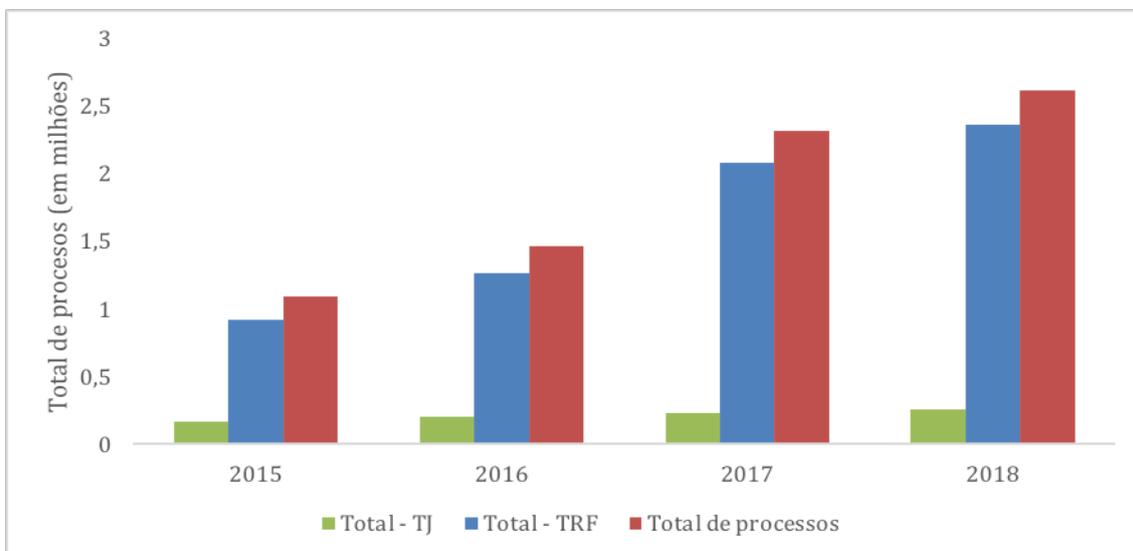
processos administrativos no INSS, o que indica aumento da intensidade de judicialização da previdência;

- (ii) A maior parte das ações judiciais em previdência concentra-se na justiça federal, o que é esperado considerando a natureza da própria matéria. Não é desprezível, contudo, o número de ações no âmbito estadual, um convite a reflexões sobre o papel desses tribunais também na formação de entendimentos sobre o tema;
- (iii) As regiões dos TRF4 e TRF5 são aquelas com a maior intensidade de judicialização da previdência, mensurada pelo número de processos distribuídos por 100 mil habitantes, tendo esse indicador crescido acentuadamente entre 2015 e 2018;
- (iv) A região do TRF3 é aquela com menor intensidade de judicialização no período analisado (em número de processos por 100 mil habitantes). Ainda que a quantidade de processos distribuídos, em termos absolutos, seja relevante nessa região, que compreende os estados do Mato Grosso do Sul e São Paulo, a proporção de processos em relação à população é comparativamente menor. O TRF3 é também o que proporcionalmente mais indefere pedidos judiciais no tema. A relação entre intensidade de judicialização e proporção de indeferimento ou de provimento das demandas judiciais é consistente como a hipótese de que segurados são mais propensos a levar seus casos ao Judiciário quanto maior for a sua probabilidade de sucesso;
- (v) Benefícios assistenciais, aposentadoria rural e salário-maternidade são mais frequentes nas regiões do TRF1 e do TRF5, que abrangem as regiões Norte, Nordeste e parte das regiões Centro-Oeste e Sudeste. Em contrapartida, a aposentadoria por tempo de contribuição e por invalidez são relevantes nas regiões do TRF3 (estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul) e do TRF4 (região Sul).

4.2.1. ANÁLISE DETALHADA DOS DADOS

Como se observa na Figura 22, os processos com temas relacionados à previdência se concentram massivamente na justiça federal, enquanto a justiça estadual é responsável por cerca de um décimo do total de processos. Além disso, o montante de processos distribuídos em 2018 é cerca de duas vezes maior do que o total em 2015, indicando, assim, uma demanda crescente na justiça pelos benefícios previdenciários.

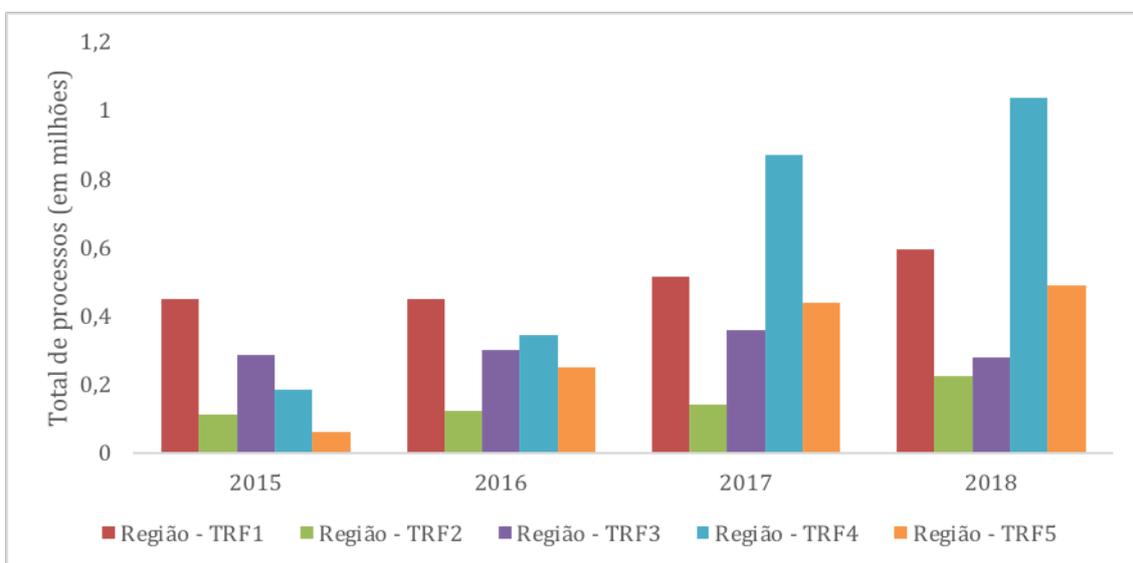
Figura 22: Total de processos na justiça federal e justiça estadual (de 2015 a 2018)¹⁹



Fonte: Elaboração própria com base em gestão processual da justiça.

Focando apenas nos processos da esfera federal, nota-se que o TRF4 e TRF5 apresentaram os maiores aumentos de volume de processos (Figura 23). Notamos que os TRF2 e TRF3 apresentaram dados em patamares similares ao longo do tempo e no TRF1 observa-se um pequeno crescimento.

Figura 23: Total de processos por região dos TRFs (de 2015 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base em gestão processual da justiça.

¹⁹ Conforme apresentado na seção referente à metodologia, os dados de gestão processual foram obtidos em janeiro de 2020, não estando ainda contabilizada a totalidade dos dados de 2019. Por esse motivo, a análise que se segue, para fins de comparações anuais, utiliza a base de dados apenas até 2018.

Para analisar a intensidade de judicialização, é necessário ponderar o número de processos pela população, a fim de que essa variável não deturpe os resultados. A Tabela 15, a seguir, apresenta indicadores de intensidade, mensurados na forma do número de processos distribuídos em cada ano, por 100 mil habitantes. Foram agrupados os processos dos tribunais de justiça estadual e federal, conforme as regiões dos tribunais federais, de modo a possibilitar uma medida da totalidade de processos judiciais para uma determinada região. Analisando a distribuição dos processos por medidas de intensidade, observa-se que as regiões do TRF4 e do TRF5 tomam o protagonismo de 2016 em diante, enquanto os demais apresentam crescimentos menores ao longo do período. Chama também a atenção a elevada judicialização na região Sul (região do TRF4), que apresenta índices bastante superiores aos das demais regiões do País.

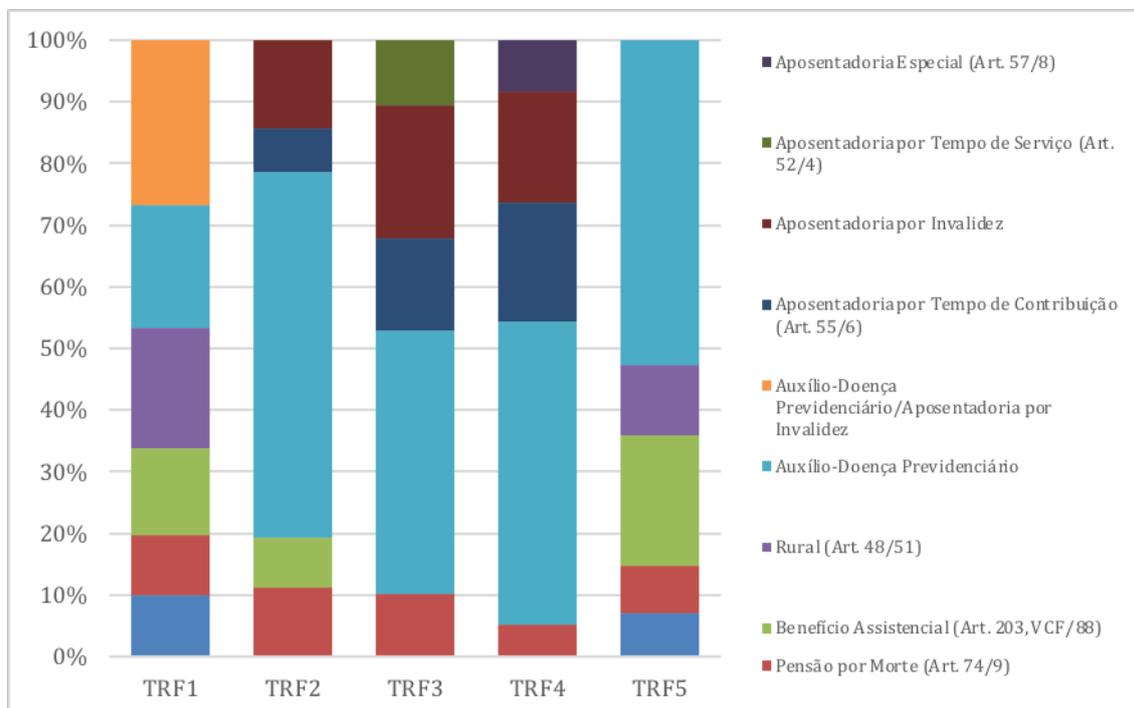
Tabela 15: Índice de judicialização por região (de 2015 a 2018)

	NÚMERO DE PROCESSOS POR 100 MIL HABITANTES			
	2015	2016	2017	2018
TRF1	588	584	659	764
TRF2	540	600	681	1.060
TRF3	261	635	746	578
TRF4	631	1.162	2.934	3.481
TRF5	195	791	1.383	1.549

Fonte: Elaboração própria com base em gestão processual da justiça e IBGE.

Analisando-se os temas dominantes nos processos judiciais (Figura 24), nota-se que os benefícios rurais e salário-maternidade são mais frequentes na região Norte e Nordeste, TRF1 e TRF5 respectivamente; enquanto aposentadoria por tempo de contribuição e por invalidez são relevantes somente nos estados do Sudeste (TRF2 e TRF3) e Sul (TRF4). Notamos também que pensão por morte e auxílio-doença são comuns em todos os tribunais. Além disso, observamos que apenas os benefícios assistenciais são mais demandados judicialmente nos estados do Norte e Nordeste e no TRF2.

Figura 24: Judicialização da previdência – temas mais frequentes por TRF



Fonte: Elaboração própria com base em gestão processual da justiça.

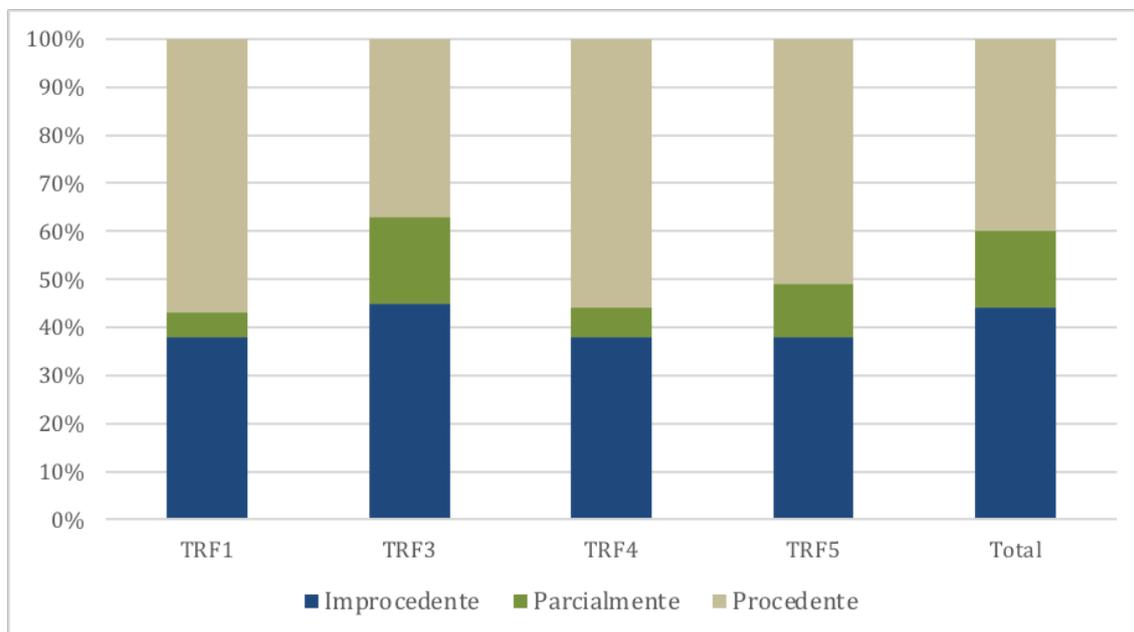
Tendo por base o texto das decisões judiciais publicadas nos diários oficiais, é possível analisar o conteúdo dos processos por meio da técnica de expressões regulares extraídas das decisões publicadas, como discutido na seção metodológica. Uma primeira análise apresenta o padrão de decisão — se procedente, parcialmente procedente ou improcedente — para cada um dos tribunais federais, os quais, conforme visto no início desta seção, recebem a maior parte dos assuntos previdenciários²⁰.

À exceção do TRF3, os demais tribunais tendem a favorecer o demandante: mais da metade das demandas são decididas como procedentes e apenas 38% improcedentes (Figura 25). Esse pode ser um dos elementos que contribui para explicar o aumento mais que proporcional das demandas relacionadas à previdência no TRF4 e TRF5²¹.

20 Conforme já exposto na seção referente à metodologia, por restrições de acesso ao sítio do TRF2, não foi possível coletar os diários oficiais referentes a este tribunal.

21 Esse fato, contudo, não permite explicar por que o TRF1, que também apresenta padrões de decisão mais favoráveis ao demandante, não apresentou crescimento semelhante. Essa ausência de correspondência perfeita é esperada uma vez que a judicialização da previdência é um fenômeno complexo, sobre o qual atuam múltiplas variáveis, como condições socioeconômicas dos demandantes e características institucionais dos tribunais e INSS.

Figura 25: Padrão das decisões judiciais



Fonte: Elaboração própria com base em gestão processual da justiça.

Por fim, observa-se os temas dos processos, também classificados por meio da extração de expressões regulares. Na tabela a seguir, nota-se que o TRF1 e o TRF4 apresentam padrões consistentes com os observados nos dados de gestão processual, tendo uma proporção maior de benefícios concedidos. Em especial, o TRF1 tende a conceder mais pensões por morte rural que os demais, e o TRF4 tende a conceder mais os benefícios ligados ao BPC, aposentadoria por idade rural e auxílio-reclusão. Já o TRF3 tende a indeferir mais processos em quase todos os temas, exceto pensões por morte (urbana e rural) e auxílio-reclusão. E o TRF5 tende a indeferir mais processos ligados ao BPC e pensões por morte rural se comparado aos demais tribunais

Tabela 16: padrão de decisão por tipo de benefícios por área TRF

	TRF1			TRF3			TRF4			TRF5		
	PROC.	PARC.	IMPR.									
BPC Idoso	66%	3%	31%	44%	10%	47%	72%	6%	22%	43%	5%	52%
BPC Deficiência	61%	3%	36%	37%	8%	55%	77%	2%	20%	41%	0%	59%
Tempo Contr.	60%	12%	29%	38%	20%	42%	62%	7%	31%	59%	15%	27%
Idade Urbana	62%	4%	34%	38%	17%	45%	58%	9%	33%	58%	12%	30%
Idade Rural	57%	1%	42%	46%	10%	44%	89%	0%	11%	52%	2%	45%
Aposentadoria por Invalidez/Auxílio-Doença*	63%	7%	30%	34%	14%	51%	53%	7%	40%	57%	15%	29%
Morte Urbana	67%	3%	30%	53%	11%	36%	68%	5%	27%	57%	6%	37%
Morte Rural	85%	0%	15%	71%	0%	29%				50%	0%	50%
Reclusão	64%	5%	31%	47%	7%	46%	77%	2%	21%	54%	20%	26%
Tempo Contribuição Geral	61%	2%	37%	37%	31%	32%	68%	19%	12%	48%	18%	33%

Fonte: Elaboração própria

4.3. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

As 45 entrevistas realizadas geraram amplo material de análise. Para cada entrevista foi feito um relatório, em seguida, todos os relatórios foram analisados de forma a construir uma narrativa da judicialização do sistema previdenciário e assistencial a partir da percepção dos atores — servidores do INSS, juízes, procuradores, defensores e advogados. A seguir, é apresentada essa narrativa em uma estrutura dividida em quatro seções: (i) *processo administrativo*, (ii) *processo judicial*, (iii) *diálogo interinstitucional* e (iv) *aspectos regionais*. Cada seção é composta por categorias, que expressam os pontos centrais apresentados nas falas.

Dessa forma, a análise sobre o *processo administrativo* expõe as dificuldades de acesso, a demora no decurso do processo administrativo, a precária instrução do processo administrativo, a divergência entre INSS e a jurisprudência e o perfil dos indeferimentos administrativos. Já a descrição do *processo judicial* engloba a mora na análise dos pedidos e no cumprimento das decisões, o perfil da judicialização e principais benefícios e as causas da judicialização. A seção sobre diálogo interinstitucional, por sua vez, mostra as iniciativas que os atores vêm tomando para lidar com o problema

da judicialização excessiva. Enfim *aspectos regionais* delinea as nuances do fenômeno, que possui variações entre regiões e estados.

4.3.1. PROCESSO ADMINISTRATIVO

Dificuldade de acesso

O primeiro desafio, reconhecido pela totalidade dos entrevistados, é a dificuldade de acesso do segurado ao processo administrativo. Essa preocupação foi mencionada pela Defensoria, pelo Ministério Público Federal (MPF), pelo Judiciário e pelos advogados, sendo o problema concebido a partir de duas dimensões. De um lado, alguns relatam falta de clareza e orientação por parte do INSS bem como falta de agilidade na prestação dos benefícios. De outro, entrevistados apontam para o baixo nível de instrução ou de inclusão digital dos segurados, o que os impede de solicitar o benefício sem auxílio de terceiros (Entrevistado 4).

Em relação à primeira dimensão — falta de orientação —, aponta-se para o caráter técnico da discussão de muitos benefícios, como a aposentadoria especial, bem como para a necessidade de um melhor conhecimento do desenvolvimento do processo administrativo para que o pretense segurado tenha condições de comprovar seu direito — preenchimento dos formulários exigidos, realização das provas necessária, etc. (Entrevistado 21). Por vezes, há problemas na operacionalidade do sistema, por exemplo para o registro no CadÚnico de beneficiários do BPC, que geram prejuízos ao segurado, inclusive com a interrupção do pagamento do benefício.

A segunda dimensão, por sua vez, diz respeito à interação do requerente com os sistemas digitais, em especial a plataforma “Meu INSS”. A Defensoria relata que recorrentemente os segurados procuram com a demanda de não conseguirem solicitar o benefício de forma *on-line* e, quando conseguem, encontram dificuldades em anexar os documentos necessários à obtenção do pedido (Entrevistado 2). Assim, o simples acesso à plataforma “Meu INSS” tem se mostrado um desafio para as pessoas não alfabetizadas digitalmente (Entrevistado 3). Ainda, vale mencionar que um contingente expressivo do público demandante do INSS não possui acesso a computador (Entrevistado 2). Há relatos de juízes na primeira região em que o segurado ajuíza processo judicial com o simples objetivo de se informar sobre como obter o benefício via plataforma digital.

Quando questionado sobre a digitalização dos procedimentos administrativos, o INSS confirma a percepção dos demais atores. Segundo servidores entrevistados, com a digitalização, entram-se com pedidos administrativos mesmo sem ter clareza de seu direito ao benefício ou documentação que o comprove. Além disso, o segurado preenche sozinho os formulários, sem auxílio de servidores, o que gera muitos erros (Entrevistado 16). Mencionam-se casos em que a pessoa requer um tipo de benefício administrativamente e obtém outro judicialmente, pois não sabe a qual benefício faz jus (essa

“fungibilidade” seria particularmente possível entre os benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez (Entrevistado 3). Como resposta a essa situação, o INSS afirma que está no processo de viabilizar a contratação de mais servidores (Entrevistado 18).

Essa situação levou a Defensoria a criar um canal de auxílio, no qual servidores e estagiários prestam apoio para o assistido solicitar o benefício ao INSS. Além disso, nesse contexto de dificuldade de acesso, a presença de um advogado já na fase do processo administrativo é avaliada nas entrevistas de forma positiva — a depender da complexidade da legislação do benefício solicitado e do grau de instrução do requerente (Entrevistado 3).

A população de rua é recorrentemente mencionada como um grupo de especial vulnerabilidade aos problemas referidos (Entrevistados 3 e 5). As dificuldades de acesso também são intensificadas no caso de outros grupos vulneráveis — idosos, indígenas, quilombolas e trabalhadores rurais. O problema foi potencializado pela digitalização do INSS e a consequente diminuição dos atendimentos presenciais, que deixou desassistida a população não alfabetizada digitalmente. Especificamente em relação às comunidades indígenas, aponta-se desconhecimento, por parte de INSS, da realidade dessa população. Foram citados como exemplos o fato de o INSS recusar documentação expedida pela FUNAI para comprovação do registro civil e o não reconhecimento de proteção previdenciária ao menor que trabalha — que portanto, acaba sendo duplamente prejudicado (Entrevistado 8).

Não obstante os gargalos enfrentados, vale mencionar que os entrevistados também avaliam de forma positiva a plataforma “Meu INSS” — reconhecem nela um grande potencial (Entrevistado 28). As ressalvas são feitas no sentido de levar ao seu aprimoramento, seja da interface, seja por meio de auxílio e de medidas de educação à população, para que haja efetiva inclusão dos segurados no sistema digital (Entrevistado 21). Nessa toada, servidores do INSS apontam os aspectos positivos da digitalização: não apenas resolve o problema da locomoção de segurados que se deslocavam por dias para chegar à agência (Entrevistado 13), como também evita as filas presenciais antes existentes — há relato de segurados que dormiam na porta da agência porque não era possível atender a todos em um único dia.

Por conta desse cenário, muitos segurados recorrem a advogados ainda no processo administrativo. Para alguns integrantes do Judiciário, essa seria uma forma de garantir ao segurado o acesso a seus direitos (Entrevistado 39). Advogados, por meio dos guichês em agências, possuem atendimento preferencial, o que torna ainda mais vantajosa a opção pela defesa técnica: além de possuir maior instrução e conhecer os meandros da via administrativa, o advogado possui maior facilidade em obter informações sobre o andamento do requerimento.

Essa realidade, todavia, é vista com preocupação pela autarquia, porque seria geradora de desigualdades. Segundo relato, em um ambiente já marcado pela escassez de mão de obra, a existência de

guichê preferencial faz com que o INSS tenha que deslocar um contingente de servidores unicamente para o atendimento preferencial. Ainda, muitos servidores se sentem constrangidos na dinâmica do atendimento, uma vez que deixam de atender pessoas que estão aguardando na fila há mais tempo para atender aos advogados — muitos chegam à agência quase no final do expediente (Entrevistado 16).

Como contraponto, alguns atores enxergam a existência dos guichês não como um privilégio, mas como uma prerrogativa. Essa se justifica na medida em que o advogado é essencial para garantir o direito do segurado — como seria, por exemplo, quando acompanha o cliente em uma delegacia (Entrevistado 20). Nesse sentido, há pessoas que avaliam a atuação advocatícia na esfera administrativa como positiva. Isso porque tona o processo mais bem instruído — o que evitaria sua judicialização (Entrevistado 25). Ademais, dado que o advogado é encarregado de inúmeros processos, um guichê especializado seria justificado, pois normalmente o atendimento refere-se a um grande contingente de casos (Entrevistado 39), diferentemente do segurado individual que busca a agência para requerer um único benefício.

Já alguns membros do Ministério Público Federal produzem diagnóstico em sentido oposto: a presença do advogado desde a fase administrativa seria uma das principais causas da judicialização excessiva. De acordo com eles, o assessoramento faz com que o segurado opte pela judicialização do pedido denegado, a este se soma o incentivo do baixo custo em ajuizar uma demanda devido à justiça gratuita. Para os advogados, os incentivos adviriam da percepção de honorários advocatícios. Em termos mais literais, entrevistados fazem alusão à existência de uma “indústria de litígio” ou de uma “máfia de advogados”, com relato de advogados que circundam agências do INSS oferecendo seus serviços aos segurados.

Por fim, outros entrevistados observam que o atendimento preferencial sem agendamento e com guichê próprio é uma consequência ruim de um problema que não deveria existir: se todos tivessem o mesmo atendimento, não haveria a necessidade de advogado (Entrevistado 31). Afirmam que, embora este possa contribuir com o acesso à Justiça, não se pode criar uma reserva de mercado; no âmbito administrativo, é importante que a pessoa possa recorrer à defesa técnica, mas isso não deveria se tornar obrigatório na prática (Entrevistado 38). Nesse sentido, servidores do INSS sugerem que seria importante a realização de uma campanha de conscientização na mídia para informar às pessoas de seus direitos e de que não necessariamente precisam de defesa técnica para requerer ao INSS (Entrevistado 23).

Demora no decurso do processo administrativo

Um segundo problema no processo administrativo diz respeito à demora de resposta ao requerimento e na implementação dos benefícios (fase de cumprimento). Há alguma variação, entre os membros do Judiciário, quanto a qual seria o prazo exato para a resposta do INSS. Há entrevistados que atuam

com base em um prazo de 30 dias (Entrevistado 26). Outros seguem o entendimento do Supremo Tribunal Federal — o prazo de 45 dias pela Lei n. 8.213/1991 (Entrevistado 39). Ainda, o STF admitiu a possibilidade de os prazos serem dobrados no caso de grande número de processos, havendo quem trabalhe com o prazo de 90 dias (Entrevistado 42). Esse entendimento, porém, encontra divergências no Judiciário e não tem permanecido nas turmas recursais (Entrevistado 43). De um modo geral²², relata-se que o prazo de 45 dias, advindo do entendimento do STF, é sistematicamente descumprido pela autarquia (Entrevistado 3).

Na experiência de Defensores Públicos da União, em muitos casos, ajuíza-se a ação judicial mesmo quando não há indeferimento administrativo. Muitos assistidos chegam à Defensoria sem o indeferimento administrativo, o que seria necessário para iniciar a ação judicial. Buscando uma saída, defensores passaram a ajuizar a ação juntando apenas o pedido ou têm entrado com mandados de segurança com vistas a obter liminar ordenando que o INSS aprecie o pedido. Como não há uma resposta, muitas vezes se entra na justiça para forçar a autarquia a analisar o processo (Entrevistado 3).

Essa situação gera dupla demanda: entra-se com mandado de segurança na justiça comum e, no caso de indeferimento, com uma ação ordinária no Juizado (Entrevistado 2). A maior ou menor tolerância à demora do INSS (com impacto na decisão de judicializar ou não a questão) possui peculiaridades em algumas regiões. No Rio Grande do Sul se entende que o tempo razoável de espera é de seis meses, conforme acordo construído a partir de deliberação do Fórum Institucional Previdenciário (Entrevistado 1).

Além da mora no agendamento e na análise do requerimento, relata-se a demora na instância recursal, o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) — em torno de dois anos, segundo relato. Como consequência, essa via passa a ser desconsiderada pelos atores. Nesse sentido, tem-se o relato da Defensoria de que a praxe é, tendo sido negado o pedido administrativo, ajuíza-se a demanda. Entrevistado do Judiciário, inclusive, observa que o Conselho de Recursos poderia ser fortalecido como etapa do processo administrativo. Na ausência de uma via ágil para recorrer da decisão do perito, as partes optam pela via judicial sem esgotar todas as fases da esfera administrativa. Relata-se, também, casos de segurados que, ao receber uma decisão negativa, entram com um segundo processo administrativo (Entrevistado 39).

A causa desse gargalo seria a diminuição de servidores, somada a essa tem-se o crescente número de pedidos. Segundo relato do próprio INSS, atualmente, mais de 90% dos requerimentos são feitos pela internet, o que aumenta o número de demandas (Entrevistado 19). Entretanto, não é vinculada força de trabalho para cada agendamento eletrônico, dessa forma a possibilidade de requerer de

²² Esse é o prazo que aparece na fala de membros do Ministério Público Federal.

forma *on-line* não significa que há pessoal disponível para analisar o pedido, na verdade, o que houve foi internalização da fila, que antes existia já na fase pré-processual.

Além disso, a autarquia aponta a dificuldade adicional de que, em um cenário de completa digitalização, há muitos servidores com mais de 60 anos que têm dificuldade em lidar com tecnologia (Entrevistado 16). Outro entrave apontado é a existência de múltiplos sistemas, os quais não estão interligados entre si, gerando dificuldade de acesso. Além disso, os diferentes portais apresentam falhas de funcionamento, caindo ou travando várias vezes ao dia (Entrevistado 16). Com todos esses desafios somados, tem-se queda na produtividade, agravando ainda mais o quadro de escassez de mão de obra. Por fim, a nacionalização e centralização da análise de benefícios trouxeram o desafio adicional de que alguns benefícios possuem regras e procedimentos diferentes a depender do estado. Em suma, o diagnóstico é de que houve abertura para as solicitações do segurado por meio do atendimento remoto, sem que houvesse, pelo INSS, oferta correspondente de servidores para processar essas solicitações (Entrevistado 16).

Ao final, a autarquia reconhece os desafios enfrentados com o processo de digitalização, mas afirma que a melhora no atendimento e na cobertura da seguridade levam tempo. Segundo entrevistados, o INSS tem caminhado para aumentar as automatizações do processo administrativo e de suas decisões, sendo o foco atual as concessões automáticas (atualmente em média de 12%) e o melhoramento dos fluxos com vistas ao aumento da produtividade (Entrevistados 12 e 14).

O segundo fator que leva os segurados a recorrerem ao Judiciário dos pedidos denegados administrativamente seria a não permeabilidade, pelo INSS, do que é decidido em sede judicial (Entrevistado 5). Ou seja, ainda que o CRPS oferecesse uma prestação célere, essa seria insuficiente, na medida em que passaria ao largo dos entendimentos jurisprudenciais, aplicados pelos juízes. Os servidores do INSS se guiam pelas instruções normativas, as quais refletem primariamente uma interpretação literal da lei, divergindo do Judiciário (Entrevistado 39). Nas palavras de alguns entrevistados, há certa desconfiança em relação à atuação da autarquia, visto que ela parece distante das necessidades dos segurados (Entrevistado 31).

Precária instrução do processo administrativo

Vencido o gargalo da mora na apreciação dos pedidos, um segundo se apresenta: a precária instrução do processo administrativo. Nas falas de atores do Judiciário aparecem críticas a problemas do processo administrativo. Entre essas, destacam-se: a falta de contraditório; laudos demasiado sucinto (menciona-se ausência de detalhamento), com isso há análise não exaustiva — por exemplo, no LOAS, quando uma perícia é negativa não se realiza a segunda, há pedidos de aposentadoria nos quais não são ouvidas testemunhas etc. (Entrevistado 25). Essas falhas qualitativas na análise seriam tão significativas que alguns entrevistados afirmam que o processo administrativo se tornou um ato

meramente formal (Entrevistado 30), no sentido de que não há esforço por parte dos servidores em investigar efetivamente se o pleiteante faz jus ou não ao benefício.

A crítica ao trabalho dos peritos administrativos aparece nas entrevistas com membros do MPF. Afirma-se que os segurados recebem pouca atenção por parte dos peritos em decorrência da ausência de pessoal para atender à crescente demanda por análise de benefício (Entrevistado 6). Ao MPF são reportadas reclamações procedimentais sobre o atendimento — por exemplo, um caso em que o segurado com deficiência teve que ficar sozinho na sala do perito (Entrevistado 7).

Questiona-se também a qualidade dos laudos feitos. Em um exemplo citado em uma entrevista, um perito do INSS teria determinado que uma pessoa não possuía problemas psíquicos apenas com base na análise de sua vestimenta. O efeito dessas incompletudes e deficiências, segundo entrevistado do Judiciário, seria a negativa indevida dos benefícios pelo INSS (Entrevistado 41). Nas palavras de um entrevistado: “São poucos os casos que a gente vê fundamentação. Ela é muito superficial” (Entrevistado 37).

Uma das causas apontadas para a baixa qualidade da análise é a falta de peritos nas agências do INSS. Segundo um dos entrevistados, a ida dos peritos para os quadros do Ministério da Economia não teria alterado essa situação (Entrevistado 27). Adicionalmente, a política de remuneração dos médicos por número de atendimento concluído teve por efeito tornar mais rápida a análise em detrimento da qualidade (Entrevistado 29). Outros entrevistados — do judiciário — trouxeram um contraponto à crítica feita, entendendo como razoável a apreciação administrativa tendo em vista a estrutura do INSS, o volume de requerimentos e o número de perícias que têm de ser realizadas (Entrevistado 32). Novamente, a ausência de pessoal aparece como problema estrutural — dessa vez levando a uma análise apressada.

Na visão da Defensoria e dos advogados, haveria excesso de “rigor” nos critérios periciais, especialmente em relação aos benefícios por incapacidade. Quando questionados em que consistiria tal rigor, responde-se que haveria uma tendência dos peritos em decidir a favor do INSS, ou seja, pela improcedência do pedido. Advogados afirmam que a perícia judicial seria mais imparcial e detalhada, pois o perito teria que cumprir os requisitos do CPC (Entrevistado 21).

Sobre a estrutura da análise pericial, servidores do INSS relatam as recentes reformas na carreira. Antes, o perito era vinculado ao gerente da agência e desde 2017 passou a ser vinculado a um chefe perito, o que teria trazido grandes ganhos nas questões de uniformização de conduta, capacitação e orientação. Atualmente, o perito trabalha com uma meta diária de pontuação/atividade, mas não ganha por perícia. Por fim, a Subsecretaria de Perícia Médica Federal se organiza a partir de uma estrutura hierárquica da perícia médica (Entrevistado 23).

Divergência entre INSS e jurisprudência

Ademais, o INSS possuiria uma interpretação restritiva e pouco flexível da lei — o problema da divergência entre a interpretação da autarquia e a do Judiciário. Um exemplo dessa divergência ocorre na análise da incapacidade: enquanto a perícia do INSS foca na incapacidade para o trabalho do ponto de vista médico, o Judiciário expande esse conceito para abarcar também o contexto social no qual o segurado se insere (Entrevistados 2 e 5). Em alguns temas, há diferença significativa entre o posicionamento do INSS e o do Judiciário — decisões consolidadas na Turma Nacional de Uniformização – TNU, no STF e no STJ (Entrevistado 2).

As falas de entrevistados do INSS corroboram essa percepção. Os atores afirmam balizar sua atuação primariamente na instrução normativa n. 77/2015. Os gestores no âmbito do INSS estão sujeitos a uma série de incentivos que podem gerar insegurança no seu trabalho, como a possível responsabilização pessoal por erros cometidos (Entrevistado 15). Nesse cenário, é muito comum o presidente do INSS e seus diretores seguirem fielmente as recomendações da Procuradoria, com raras divergências. Quando ocorrem divergências, o entendimento da Procuradoria acaba prevalecendo, tendo em vista o risco de responsabilização pessoal do gestor. Há, ainda, a orientação para que as decisões administrativas sejam claras e incluam a exposição de seus motivos (Entrevistado 19). Registra-se que, eventualmente, a Procuradoria busca trazer evoluções judiciais para dentro do INSS para evitar litígios, mas o gestor nem sempre está aberto a isso, por receio de agir contra a lei (Entrevistado 13).

No que toca aos benefícios por incapacidade, vale mencionar as “operações pente fino”. São ações pontuais do INSS nas quais a autarquia reavalia os benefícios concedidos bem como as condições do segurado, com o objetivo de verificar se a incapacidade foi superada ou se a pessoa ainda faz jus à percepção do benefício. Segundo entrevistado do Judiciário, após a operação pente fino no ano de 2017 identificou-se crescimento de 40 a 60% das demandas na Justiça (Entrevistado 28). Apon-ta-se como motivo desse aumento a queda na qualidade da análise e o indeferimento em massa (Entrevistado 27). A discussão em torno da alta programada foi outra ação que gerou um refluxo de demandas ao Judiciário (Entrevistado 26).

Ainda, segundo a Defensoria, o indeferimento no âmbito das operações de revisão poderia ser explicado a partir dos incentivos a que está sujeito o servidor do INSS, cuja remuneração é influenciada pelo número de perícias realizadas. Especialmente nas operações (“pente fino”) focadas em eliminar a fila de um determinado benefício, percebe-se uma queda na qualidade de análise dos benefícios e, como consequência, os benefícios negados acabam sendo judicializados (Entrevistado 2).

Perfil dos indeferimentos administrativos

Na percepção de entrevistado do Judiciário, as análises administrativas apresentam variações a depender dos governos, mais especificamente de mudanças nas diretrizes à perícia administrativa — no sentido de ser mais ou menos concessiva. Há relato de inúmeros casos nos quais o sujeito recebe o benefício por incapacidade e, abruptamente, tem a prestação interrompida sob a justificativa de que não é mais incapaz (Entrevistado 26). No contexto dessas operações, a Defensoria menciona queixas por parte dos segurados em relação à perícia, que acaba sendo excessivamente sucinta.

Quando questionados sobre os indeferimentos de uma forma ampla, agentes da autarquia relataram algumas tendências. Primeiro, há a impressão de que elas variam a depender do perfil do requerente. A percepção é que, para as pessoas com vínculo empregatício, a taxa de concessão estaria acima de 70% do total de requisições. Já para os trabalhadores autônomos, essa taxa estaria abaixo de 50%. Essa tendência se aplicaria também para os outros benefícios além dos por incapacidade (Entrevistado 12).

Em segundo lugar, registra-se grande índice de indeferimento do LOAS nas agências do INSS. Como causa, afirma-se que os critérios para a concessão do benefício são subjetivos, dando maior margem de escolha ao decisor. Em relação à aposentadoria por tempo de contribuição, há dificuldade de comprovação do período especial e divergência sobre o que é reconhecido como vínculo empregatício (Entrevistado 16). Por fim, nota-se aumento na judicialização do BPC após julgado do STF decidindo que cabe ao juiz a análise caso a caso (Entrevistado 15).

Diante desses desafios, vale notar que atores da Defensoria e do MPF afirmaram buscar soluções conjuntas, com o objetivo de resolver o problema administrativamente e por meio do diálogo. Nesse sentido, antes de entrar com ação judicial, defensores públicos entram em contato com o INSS para tentar solucionar o problema extrajudicialmente (Entrevistados 2 e 3). Contudo, embora haja relatos de ofícios sendo suficientes para resolver a questão, a situação atual de mora por parte do INSS tem tornado essa estratégia menos viável, com os defensores públicos indo direto à Justiça (Entrevistado 2). A estratégia de consultar o INSS antes de judicializar o pedido também tem sido abandonado devido à percepção de que o órgão raramente altera seu posicionamento (Entrevistado 4).

4.3.2. PROCESSO JUDICIAL

Mora na análise dos pedidos e no cumprimento das decisões judiciais

A realidade de demora de atendimento no processo administrativo toma corpo no processo judicial por meio dos mandados de segurança (MS). A Defensoria relata que essa foi a primeira estratégia adotada perante a inércia da autarquia. Entretanto, após diálogos com a autarquia e com os demais

atores do sistema de justiça, houve desistência dessa estratégia, pois percebeu-se que ela agravava o cenário de judicialização excessiva (Entrevistado 1). Apesar do atraso na análise de requerimentos, vale registrar que, em entrevista, um servidor do INSS afirma não ser essa a principal causa de judicialização, segundo ele, em 2019, o INSS teria recebido 100.000 mandados de segurança sobre atraso na análise, ao passo que recebeu 1,5 milhão de ações questionando o mérito das decisões administrativas (Entrevistado 13).

Vale mencionar que os segurados registraram mora não apenas na fase de requerimento administrativo, mas também no cumprimento das decisões judiciais pelo INSS entre as causas estaria a aposentadoria em massa de seus servidores (Entrevistado 28). Diante desse cenário, alguns juízes afirmam aplicar multas, todavia essas parecem não produzir efeito (Entrevistado 37). Outros, ao perceber que a multa apenas onerava a autarquia, sem resolver o problema, adotaram estratégia alternativa: conversar com os procuradores e pensar numa solução conjunta que assegure o direito do segurado e seja factível de cumprimento pela autarquia (Entrevistado 26).

Entrevistado do TRF4 relata que o descumprimento era tão generalizado — em torno de 100.000 processos atrasados — que o Judiciário solicitou que o INSS retornasse os processos e, em seguida, o tribunal passou a enviar apenas os que eram urgentes (Entrevistado 37). Há também registro de um projeto para que seja feita a implementação automática do benefício em São Paulo, onde haveria 200.000 processos pendentes de cumprimento (Entrevistado 37). Por fim, em algumas varas, não se registram problemas no cumprimento das decisões (Entrevistado 25), ou relata-se mais agilidade nessa fase processual (Entrevistado 27).

Por fim, vale mencionar que o cumprimento das decisões cabe às Centrais de Atendimento à Demanda Judiciária. Segundo entrevistados, essa burocracia mobiliza recursos e servidores que poderiam ser utilizados para atender aos segurados. Hoje, há 93 agências especializadas em cumprimento de decisões judiciais (Entrevistado 16). Houve a centralização das Agências de Cumprimento no segundo semestre de 2019 em cinco regionais, pois antes registrava-se atendimento disforme entre as agências (Entrevistado 13).

A busca pelo diálogo e por soluções extrajudiciais, seja na fase do requerimento, seja na fase de cumprimento, também aparece nas falas do Ministério Público Federal (MPF). Muitas vezes uma demanda que chega ao MPF é resolvida por um acordo entre essa instituição e o INSS. Nesses casos, a administração corrige um procedimento considerado como irregular pelo MPF (Entrevistado 6) ou implementa um benefício antes negado (Entrevistado 7). Assim, há um protocolo de tentativas de acordo antes de escolher pela via judicial (Entrevistado 7). Mesmo após o ajuizamento da ação, os membros do MP procuram buscar soluções extrajudiciais por meio da conciliação (Entrevistado 11).

Perfil da judicialização e principais benefícios: demandas individuais, com defesa técnica

Passando à análise sobre as demandas que discutem o mérito da decisão do INSS, de saída, cabe fazer considerações sobre o perfil dessa judicialização. As demandas são expressas primordialmente por meio de ações individuais. Esse resultado é intuitivo — na medida em que a natureza da demanda previdenciária é individual. Nesse sentido, entrevistados da Defensoria afirmam que nem sempre a ação coletiva oferece uma resposta satisfatória (Entrevistado 4).

Os defensores apresentam uma segunda razão para, em casos repetitivos, continuar optando também pela via individual: tendo em vista o maior impacto orçamentário das ações coletivas, essas possuem maior chance de indeferimento pelo Judiciário (Entrevistado 4). Essa percepção é corroborada por membros do MPF. Afirma-se que há casos nos quais se reconhece que o ideal seria a propositura de uma ação coletiva, mas, como parece haver maior responsividade a demandas individuais pelo INSS, opta-se de por esse caminho. Ainda, essa indisposição a ações coletivas também é percebida no Judiciário, o qual, muitas vezes, indefere o pedido sob o argumento de que não caberia sua intervenção em matéria de competência do Executivo (Entrevistado 6). Uma exceção a esse cenário foi o relato de entrevistado afirmando que, na quarta região, a maioria das decisões coletivas seriam favoráveis ao MPF (Entrevistado 10) — o que nos indica que esse diagnóstico possui nuances regionais.

Não obstante a menor receptividade a ações coletivas, elas ainda são propostas, sendo utilizadas quando se objetiva a construção de uma tese mais ampla (Entrevistado 2), ou quando se percebe que há reiteradas demandas individuais sobre um mesmo assunto (Entrevistado 1). Entre os temas abordados em processos coletivos, estão: a demora na apreciação dos pedidos administrativos; as questões em torno do segurado facultativo; a discussão em torno do critério para estabelecer a condição de miserabilidade (1/2 ou 1/4 do salário-mínimo) na concessão do benefício assistencial (Entrevistado 2); a revisão do auxílio-doença; a comunicação do resultado do requerimento do auxílio-doença exclusivamente a distância; a suspensão de prestação do BPC por não cadastro no CadÚnico; a demora na implementação de benefícios concedidos judicialmente (Entrevistado 5); a negativa do pedido de LOAS para estrangeiro; o impedimento ao INSS de dar alta programada (Entrevistado 4).

Nesse ponto, registra-se fluidez ou ausência de critérios objetivos para caracterizar uma demanda como coletiva — levando ao ajuizamento de uma Ação Civil Pública (ACP). Segundo entrevistado do MPF, para avaliar se uma demanda é individual ou coletiva, verifica-se se há um grande número de ações ou se a questão de direito discutida tem potencial de afetar um amplo número de segurados (Entrevistado 7) — quando há várias ações individuais versando sobre uma mesma problemática, ajuíza-se uma ACP (Entrevistado 10). Nesse processo, a percepção sobre a dimensão transindividual de uma causa ou de sua importância para a coletividade pode variar a depender do órgão ou membro do MPF (Entrevistado 6).

Em relação à defesa técnica, os entrevistados registram diferença na instrução do processo quando a parte é assessorada por advogado e pela Defensoria. Principalmente nas regiões interioranas, a atuação de advogados seria mais bem avaliada. Tendo em vista que a Defensoria não é capaz de absorver todas as demandas, a presença de advogados é tida como de grande importância, uma vez que garante o bom desenvolvimento do processo (Entrevistado 25). Ainda, em grandes centros urbanos, seriam raros os casos em que a parte não é acompanhada por defesa técnica. Em estados com menor acesso à Justiça, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, a tendência é outra: muitos segurados procuram a Justiça sem qualquer auxílio. Ademais, quando acompanhados por advogados, registram-se muitos erros na instrução processual.

Outro apontamento quanto ao perfil da judicialização foi a diferença entre a atuação da justiça federal e da justiça estadual. De modo geral, há percepção dos entrevistados de que a justiça estadual decide mais favoravelmente aos beneficiários (Entrevistado 29). Afirma-se que essa tendência seria fruto de diferença estrutural na própria formação dos magistrados: na Justiça dos estados, a matéria previdenciária não é cobrada no concurso de ingresso (Entrevistado 36).

A demora da justiça estadual, porém, foi citada como incentivo para advogados optarem por essa esfera — sabem que vai demorar mais, mas esse fato se torna atraente porque cobram por mês das partes. Devido a essa demora, há relato de casos em que o sujeito entra na justiça federal para receber o auxílio-doença normal e depois entra na justiça estadual para reconhecer o acidente de trabalho (Entrevistado 33).

Questionados sobre quais benefícios seriam os mais judicializados, a percepção pela maioria dos entrevistados é que são os benefícios por incapacidade, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, BPC/LOAS (Entrevistados 35, 37, 40 e 44). Há também judicialização de pedidos das aposentadorias, de salário-maternidade, auxílio-reclusão, pensão por morte e pedido revisional (Entrevistados 24, 27 e 39).

Em se tratando das Turmas Recursais, foi reportado que são dois os tipos de ação mais prevalentes: as ações de benefícios por incapacidade, inclusas as ações de benefício assistencial, e as ações que visam à concessão de aposentadoria ou à revisão de aposentadoria pela conversão de tempo especial em comum (Entrevistado 32). Esse padrão é replicado nas Turmas Previdenciárias, em que os mais recorridos são auxílio-doença e aposentadoria. No caso do auxílio-doença, a judicialização costuma se dar em torno da perícia. No caso da aposentadoria por idade, há divergência em torno da interpretação da legislação — se a prova é exigida apenas quando a pessoa completa os requisitos, quais são os documentos aceitos etc. (Entrevistado 27).

Por fim, na visão do INSS, as ações judicializadas poderiam ser vistas a partir de três categorias. As mais comuns são as individuais e pontuais; seguidas das causadas pela divergência de entendimento entre administração e Judiciário; e, por fim, têm-se aquelas que alteram o rito administrativo (Entrevistado 12).

Causas da judicialização: divergência sobre as perícias

A centralidade dos benefícios por incapacidade nos relatos se dá porque a principal causa da judicialização mencionada pelos atores é a divergência sobre fatos, mais especificamente, em torno do laudo pericial (que é determinante para a concessão dos benefícios por incapacidade). Há percepção de que as discussões previdenciárias no Judiciário são cada vez mais em torno de questões fáticas — se o sujeito é ou não rurícola, se trabalhou ou não em situações especiais, se tornou-se incapaz, etc. (Entrevistado 29). Tendo em vista que os critérios de conhecimento de fatos mostram-se mais favoráveis na Justiça, há incentivo para que o segurado judicialize uma demanda que lhe é desfavorável na esfera administrativa (Entrevistado 39).

Ponto crucial das divergências fáticas é o laudo pericial — se o sujeito é ou não incapaz e faria jus à percepção dos benefícios. Nos critérios de análise da incapacidade, questiona-se se devem ser consideradas também as barreiras sociais (Entrevistado 26). Entrevistados do Judiciário afirmam que o perito administrativo seria mais exigente no reconhecimento da incapacidade: em alguns casos o laudo pericial é o mesmo, mas o que muda é a conclusão (Entrevistado 30).

Na análise da incapacidade no Judiciário há reocupação em verificar se é possível reabilitar a pessoa considerando seu histórico e sua capacidade. Se a pessoa exerceu uma profissão toda a vida, apesar do laudo pericial atestar que ele poderia exercer outras atividades, essa possibilidade não se mostra factível ao considerar o contexto socioeconômico no qual o segurado está inserido (Entrevistado 23). Há também algumas doenças em que a pessoa não perde sua capacidade laboral, mas a doença dela é tão estigmatizante socialmente que se entende pela concessão da aposentadoria por invalidez (Entrevistado 33).

Assim, percebe-se que, na reavaliação dos pedidos pelo Judiciário, há dois momentos cruciais: (i) a realização de novo laudo pericial e (ii) a escolha do juiz a partir do laudo. A reforma da decisão administrativa — com provimento ao pedido do segurado — ocorreria tanto pela ocorrência de um laudo pericial mais favorável como pelo embasamento da escolha do juiz a partir de uma análise mais abrangente, indo além do laudo pericial e, em alguns casos, relativizando-o.

Em relação ao primeiro ponto, que leva ao problema da divergência entre as perícias administrativa e judicial, juízes apontam que a causa seria a ausência de protocolo que unifique o trabalho dos diferentes corpos de peritos. Ainda, juízes relatam que há baixa confiabilidade na perícia administrativa, levando ao seu questionamento nos casos em que é juntada ao processo (Entrevistado 28). Nesse sentido, a perícia judicial seria mais abrangente, com escrutínio mais completo da situação do segurado (Entrevistado 32). Alguns entrevistados do INSS reconhecessem que, por vezes, o laudo pericial administrativo seria demasiado sucinto — o que gera dúvidas sobre a qualidade da análise (Entrevistado 15).

Vale mencionar que há relatos menos críticos de juízes à qualidade da perícia feita pela autarquia, reconhecendo que, na verdade, a análise feita por peritos do INSS seguiria as diretrizes da carreira²³, que possui organização e conhecimentos específicos. O Judiciário, por sua vez, não possui um corpo próprio de peritos — esses atuam como auxiliares do juiz (Entrevistado 43). Nesse sentido, entrevistados do INSS questionam a solidez e a uniformidade dos treinamentos de peritos judiciais, em contraste com os do INSS, que se guiam por manuais e procedimentos (Entrevistado 18). Assim, haveria melhor padronização na atuação dos peritos administrativos (Entrevistado 44).

Também há críticas à qualidade da perícia no processo judicial, conforme relato da Defensoria: por vezes, o laudo seria demasiado resumido, diante de uma extensa documentação apresentada pelo segurado (Entrevistado 3). Uma outra reclamação envolve a ausência de perito especializado, por exemplo, para analisar a miserabilidade da pessoa que solicita benefício assistencial (Entrevistado 21); registram-se também casos nos quais, devido à baixa qualidade do laudo, é necessário que seja solicitada uma segunda perícia (Entrevistado 35). Vale mencionar que o controle da perícia na justiça federal é feito pelo Conselho da Justiça Federal, mas não há controle da atividade dos peritos ligados à justiça estadual (Entrevistado 9). Nesse sentido, há relato de que a qualidade da perícia estadual seria ainda mais precária (Entrevistado 23).

Em entrevista com membros do INSS, registra-se preocupação com a formação dos profissionais peritos. Todavia, não a partir de um critério de especialidade médica. Em outro sentido afirma-se que o perito tem *expertise* para avaliar a incapacidade laborativa por possuir conhecimento geral das doenças. Não haveria necessidade de conhecimento especializado de perito cardiologista, psiquiatra ou ortopedista — como ocorre, por exemplo, na medicina para fins de diagnóstico e tratamento. A perícia administrativa, além da capacitação, conta também com um serviço chamado “Qualitec”, o qual consiste na análise dos laudos para verificar a qualidade dos trabalhos periciais. Se esta fica aquém do esperado, é solicitado que o perito realize novamente a capacitação (Entrevistado 23).

O gargalo da divergência entre o entendimento dos peritos é aprofundado pela baixa comunicabilidade entre o processo administrativo e o judicial: em algumas regiões, nem o perito judicial nem o magistrado têm acesso aos documentos do processo administrativo. Quando questionada sobre o assunto, a Defensoria afirmou que nem sempre os laudos periciais estão disponíveis no sistema “Meu INSS” — de modo que nem o segurado teria acesso à documentação. Nesses casos, o defensor entra com ação judicial com base nos laudos do médico assistente da parte, sem poder analisar os termos em que se deu a decisão administrativa (Entrevistado 1). Nesse contexto, a análise em sede judicial é feita desconsiderando os desenvolvimentos do processo administrativo, bem como provas distintas são analisadas em cada esfera (Entrevistado 9).

23 Quanto à recente saída dos peritos dos quadros do INSS, foram apontados prós e contras. Hoje, pode-se afirmar que a Perícia Médica Federal é absolutamente independente, pois o perito não é mais um servidor do INSS e passou a ser um prestador de serviços, gerando maior autonomia técnica. Por outro lado, como desvantagem, o INSS passa a ter mais dificuldade de coordenar essa mão de obra. O saldo, porém, foi apontado como positivo (Entrevistado 13).

Em relação ao acesso aos documentos da esfera administrativa, os juízes afirmaram que ele é impossibilitado porque, além da petição inicial não ser instruída com o processo administrativo e não haver sua juntada pelo INSS, não há interligação entre os sistemas da autarquia e do Judiciário. O arranjo ideal, para um entrevistado, seria que a parte fosse para a perícia judicial com todas as perícias administrativas dentro do processo (Entrevistado 37). Houve algumas iniciativas bem-sucedidas nesse sentido, no relato de um juiz da primeira região, passou-se a exigir a juntada do processo administrativo aos autos, com enormes ganhos para a qualidade da instrução processual (Entrevistado 27).

Sobre a importância da perícia no convencimento do juiz, as impressões são variadas. Na percepção de um entrevistado há um relativo equilíbrio entre o percentual de processos que a Defensoria perde em primeiro grau e o percentual de casos em que se consegue afastar o laudo pericial a partir de uma inicial bem instruída, obtendo a concessão do benefício (Entrevistado 3). Essa percepção, todavia, não é corroborada por outro entrevistado, para quem o juiz julgaria de acordo com o laudo na grande maioria dos casos (Entrevistado 2). Na visão desses atores, o resultado das perícias judiciais moldaria o comportamento do INSS no processo, assim afirma-se que, tendo em vista a tendência do juiz de seguir o que foi decidido pelo perito, quando o laudo pericial é a favor do segurado, o INSS propõe audiência de conciliação (Entrevistado 20).

Essa tendência para o acordo, no caso de um laudo pericial pela concessão do benefício, apareceu na fala de diversos atores. Juízes contam que, nesses casos e após o parecer do perito, a autarquia oferece proposta de conciliação — como se ela antecipasse o resultado da ação que lhe seria desfavorável. Registra-se também que são raros os casos de reforma da decisão em segunda instância quando a sentença foi no sentido do laudo pericial. Na terceira região, há um acordo entre a Procuradoria do INSS e as AADJs para que seja dada prioridade aos processos resolvidos por meio de conciliação no momento de cumprimento das decisões judiciais.

Tendo em vista os gargalos gerados pela divergência entre as perícias, duas saídas são apontadas por atores do Judiciário: a uniformização dos laudos periciais e o aumento da comunicabilidade entre os processos administrativo e judicial. No caso dessa última, de um lado, o acesso à perícia administrativa no processo judicial faria com que o juiz tivesse mais informações para avaliar se a decisão do INSS foi correta. De outro lado, o acesso à perícia judicial pelo INSS — após a obtenção do benefício — forneceria informações importantes para que o INSS ajustasse sua atuação de acordo com o Judiciário (Entrevistado 41).

Foi apontado, ainda, que o Judiciário deveria focar sua análise no quesito específico do laudo pericial que é questionado, para que somente esse aspecto fosse debatido, bem como fosse realizada nova perícia administrativa para resolver as falhas apontadas. Normalmente, o que acontece é a substituição da perícia administrativa pela judicial, com completa desconsideração da primeira.

Causas da judicialização: divergência entre servidores do INSS e juízes

Como mencionado, além do parecer do perito, um segundo ponto crucial para o desfecho do processo judicial é a decisão do magistrado, que, apesar de em muitos casos se ater a corroborar o laudo pericial, em outros vai além dele. É o caso da fundamentação nos benefícios por incapacidade, na qual o juiz considera a situação socioeconômica do segurado, ao lado da análise profissiológica feita pelo perito. Segundo os entrevistados, mesmo no cenário em que houvesse concordância entre os dois corpos de peritos, ainda haveria espaço para a judicialização como decorrência da divergência entre a decisão do servidor do INSS, na esfera administrativa e, a do juiz, na esfera judicial.

Em específico, o servidor do INSS teria uma interpretação mais restritiva, adstrita à normativa, além de maior preocupação com o impacto orçamentário de sua decisão, enquanto o juiz teria uma interpretação mais livre e abrangente (Entrevistado 27). Essa diferença é registrada nos benefícios por incapacidade, mas também no caso da aposentadoria especial: o INSS exige que a prova de atividade especial seja contemporânea aos fatos alegados, já o Judiciário aceita um laudo atual que ateste atividade pretérita (Entrevistado 30).

Membros do MPF também relatam que a interpretação do Judiciário seria mais ampla quando comparada à da autarquia — por exemplo, há um critério menos rigoroso para aferir a miserabilidade no âmbito do BPC (Entrevistado 8). Há também divergência em torno do critério de invalidez social — se seria apenas biomédica, ou se também devem ser consideradas as barreiras sociais que a pessoa enfrenta (Entrevista 10). Por fim, relata-se discussão em torno do cálculo do valor do benefício (Entrevistado 11).

Do ponto de vista dos incentivos a que estão sujeitos os atores, entrevistados afirmam que é compreensível o efeito vinculante da normativa na atuação do servidor do INSS, pois ele sofre o risco de ser responsabilizado por fraude ou concessão indevida (Entrevistado 41). Já o juiz estaria sob outra sorte de constrangimentos. Nas falas dos juízes há preocupação em relação aos outros atores do sistema de justiça — advogados, Defensoria —, de que é necessário encontrar equilíbrio, não sendo possível negar todos os pedidos (Entrevistados 26 e 43).

Aponta-se também para a necessidade de melhor treinamento e gerenciamento dos servidores. Haveria, em algumas agências, problemas de gestão, com muitos servidores analisando os benefícios de forma incorreta por falta de instrução, segundo relatos de atores do Judiciário. Na ausência de orientação, aumenta o número de indeferimentos: o servidor prefere não assumir o risco da concessão indevida (Entrevistado 43). Nesse contexto, a EC n. 95 é apontada como um desafio adicional, pois, no caso da aposentadoria de servidores, impede que novos sejam contratados. A escassez de mão de obra tem por efeito sobrecarregar as agências e torna a análise dos processos ainda mais precária.

Causas da judicialização: não incorporação pelo INSS de precedentes judiciais

O que está por trás da diferença de atuação entre os servidores do INSS e os juízes é a divergência entre, de um lado, a normativa do INSS e, de outro, o entendimento jurisprudencial. A divergência em torno da interpretação do Direito é mencionada como um dos maiores gargalos que levam à judicialização (Entrevistado 30). Ela aparece, por exemplo, no descompasso entre o INSS e a jurisprudência em relação ao critério de miserabilidade para a concessão do LOAS ou, na pensão por morte, na discussão sobre qual vínculo empregatício deve ser considerado (Entrevistado 26).

Menciona-se a necessidade de que o INSS incorpore — tanto na letra da normativa, como na cultura institucional — aquilo que é decidido pela jurisprudência (Entrevistado 40). Enquanto os benefícios por incapacidade possuem como uma das principais causas de judicialização: a divergência entre as perícias, os demais benefícios — atividade especial e atividade rural — são judicializados, em grande parte, devido à não incorporação da jurisprudência pelas instruções normativas. Entrevistados do MPF apontam que a resistência do INSS a entendimentos jurisprudenciais poderia ser explicada, em parte, por uma grande preocupação com o patrimônio público, por uma racionalidade voltada à “eficiência econômica” em detrimento de uma postura que estaria mais preocupada em atender ao hipossuficiente (Entrevistado 8).

Segundo relato das entrevistas, os benefícios que têm sua concessão mais expandida pela interpretação do Judiciário são aqueles de valor mínimo — benefícios rurais, assistenciais. Apesar de, individualmente, o valor da prestação ser baixo, o grande volume de casos faz com que o alargamento na concessão desses benefícios possua significativo impacto orçamentário. Menciona-se também que, no caso de aposentadorias, há menor discricionariedade pela existência de critérios mais objetivos na concessão do benefício (Entrevistado 42).

Contudo, alguns entrevistados afirmam que, por vezes, o entendimento do Judiciário sobre matéria previdenciária oscila entre diferentes instâncias e decisores, não fornecendo uma diretriz clara (Entrevistado 39). Não obstante, alguns padrões são identificados: a tendência da segunda instância de confirmar a decisão da primeira; e a diferença de entendimento entre as Turmas Regionais de Uniformização e as Turmas Nacionais de Uniformização (Entrevistado 25). Outro fator de instabilidade é a periodicidade com que se muda a composição da TNU, essa mudança tem por efeito gerar alterações no entendimento de temas jurisprudenciais.

Ademais, registra-se uma certa desconfiança por parte dos juízes em relação ao STJ: avalia-se que as TNUs teriam maior *expertise* no tema, com decisões mais bem fundamentadas (Entrevistado 26). Segundo relato de membro do Judiciário, um movimento que tem diminuído essa incerteza é a crescente consolidação da sistemática de repetitivos, mesmo assim, haveria certa fluidez — na decisão — entre o que seria valoração do servidor ou juiz e o que seria uma discussão objetiva de prova.

Ainda, foi afirmado que, a partir da suspensão ocasionada por recursos repetitivos, seria importante ter um prazo efetivo para a decisão (Entrevistado 37). Igualmente, foi dito que os Recursos Repetitivos seriam eficientes se fossem proferidos de forma rápida, no prazo de um ano, conforme diz o CPC (Entrevistado 35). Uma consequência da demora na consolidação das teses jurisprudenciais é que o INSS somente incorpora uma decisão quando essa é pacificada pelo STF. Com isso, na prática, o órgão costuma recorrer até a última instância possível (Entrevistado 43).

Em outro sentido, aponta-se para a existência de complexo leque de precedentes firmados pela Turma Nacional de Uniformização (TNU) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), os quais já poderiam ter sido implementados pela autarquia (Entrevistado 25). Nas palavras de um entrevistado do Judiciário, caberia ao Executivo tornar mais dinâmico o processo de interiorização das decisões julgadas em definitivo para evitar que as pessoas continuem recorrendo ao Judiciário (entrevistado 37). Haveria casos de entendimentos já reconhecidos como pacificados na cúpula do INSS, mas que demoram para chegar ao conhecimento do operador do INSS na ponta (Entrevistado 38). Recomenda-se, inclusive, que o INSS adote a postura de identificar os casos em que o pagamento é devido, para que se antecipe e efetue o pagamento, de modo a evitar a judicialização da demanda.

Quando questionados sobre o processo de interiorização da jurisprudência, servidores do INSS explicam que, havendo um entendimento consolidado após decisão do STF, encaminha-se o caso para o órgão da Procuradoria em Brasília para análise. No caso de mudança, emite-se uma diretriz em âmbito nacional para todos os órgãos descentralizados da Procuradoria. Qualquer mudança de entendimento passa sempre pelo órgão central (Entrevistado 19). Espera-se a consolidação pela Corte porque a jurisprudência não necessariamente se consolida até o STF se posicionar (Entrevistado 12). Súmulas Vinculantes e ACPs também são apontados como instrumentos processuais capazes de vincular a atuação da autarquia (Entrevistado 22).

Em entrevista com membros do Conselho de Recursos da Previdência Social, foi explicado que os entendimentos pacificados por tribunais são incorporados em enunciados que vinculam os Conselheiros, mas a instituição segue buscando a adoção de mecanismos — como súmula vinculante, IRDR, mediação e arbitragem — que sejam capazes de vincular o entendimento da autarquia, de modo a evitar a judicialização excessiva. No âmbito dos julgamentos, a taxa de reversão das decisões do INSS pelo Conselho é de 50 a 55% (Entrevistado 22). A reversão em sede recursal da perícia tem sido baixa, em torno de 10% (entrevistado 22). No tocante à perícia, são poucos os casos em que se solicita que a perícia seja realizada novamente; normalmente, pede-se somente um parecer (Entrevistado 22).

Por fim, é interessante notar como a divergência de critérios influencia os demais atores do sistema de justiça. O MPF afirma que se guia pelos critérios de jurisprudências, apesar de reconhecer que o próprio STF muda seu entendimento e que o Judiciário, muitas vezes, ultrapassa a letra da lei, por exemplo, em relação aos critérios para se reconhecer o segurado como especial. (Entrevistados 8 e

9). Entretanto, há casos em que a relação inversa acontece e o próprio MPF influencia a decisão dos tribunais. Procuradores afirmam que buscam manter uma posição imparcial (Entrevistado 6), assim, em caso mais controversos, a posição da instituição pode fornecer um direcionamento para o Judiciário (Entrevistado 8).

Causas residuais da judicialização

Por fim, são apontadas causas residuais da judicialização excessiva. Primeiro, haveria uma percepção de que os benefícios por incapacidade são mais demandados — inclusive no Judiciário — pelas pessoas desempregadas (Entrevistado 36). Também o contribuinte individual, aquele que recolhe a própria contribuição, seria mais afeto à judicialização — como se ele tivesse maior consciência de seu direito (Entrevistado 33). Por fim, ainda do ponto de vista dos incentivos do segurado, afirma-se que, quando a reforma da previdência é pautada na agenda política, muitas pessoas antecipam a solicitação do benefício para garantir uma aposentadoria que lhes seja mais vantajosa (Entrevistado 42).

Outro catalizador de judicializações ocasionais são as operações “pente fino”, nas quais o INSS reavalia se o beneficiário segue tendo direito à percepção do benefício. Esse mesmo efeito foi percebido como decorrência da alta programada (Entrevistado 44). As condições socioeconômicas também definem o perfil da judicialização: a ausência de emprego formal faz com que haja grande demanda por BPC, uma vez que esse benefício não exige contribuição prévia (Entrevistado 4). Ainda, as alterações geradas por Medidas Provisórias também seriam causadoras de instabilidade na interpretação, como exemplo aponta-se o auxílio-doença, em relação ao qual há sete regras diferentes aplicáveis, a depender da data do início da incapacidade (Entrevistado 21).

Por fim, diversos atores relatam que, ao longo dos anos, consolidou-se uma cultura da judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais que levou à formação de uma “indústria de advogados” em torno da ineficiência do órgão administrativo, estimulando os segurados a acionar a justiça para obter o benefício. Essa situação gera um ciclo vicioso, pois exige que o INSS aloque parte de sua capacidade administrativa para gerir os processos judiciais (Entrevistado 7). Aponta-se que a judicialização tornou-se um nicho de mercado para os advogados, muitos preferindo essa via à solução administrativa, por conta dos honorários advocatícios (Entrevistado 12).

Há casos, inclusive, nos quais evidentemente o segurado não faz jus ao benefício e, mesmo assim, ajuíza-se a ação — comportamento que, segundo um entrevistado, não se observa na atuação da Defensoria (Entrevistado 8). Além disso, a ausência de pagamento de custas para o ajuizamento da ação facilita a judicialização. Buscando soluções para esse problema, um entrevistado menciona que é necessário pensar em um formato no qual haja uma provocação mais responsável do Judiciário (Entrevistado 9).

Nesse sentido, deveria haver um sistema que estimulasse a litigância de benefícios previdenciários, em especial os por incapacidade, o estímulo adviria do baixo custo em se ajuizar a demanda bem como da gratuidade da perícia judicial (Entrevistado 13). Nesse raciocínio, os entrevistados traçam um paralelo com a justiça do trabalho, que eliminou 50% de seus processos por onerar o autor (Entrevistado 36), em contraste com uma certa tradição da Justiça Federal em reconhecer a gratuidade (Entrevistado 33).

4.3.3. DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL

Aos atores foi questionado quais iniciativas têm sido tomadas para responder ao problema da judicialização excessiva bem como quais as iniciativas plurais de diálogo que visam encontrar soluções conjuntas. Diversas observações foram feitas com relação ao diálogo entre todas as instituições envolvidas e à necessidade e possibilidade de expandi-lo. Há referências a grupos de trabalho amplos, incluindo juízes, procuradores, DPU e INSS (Entrevistado 40).

O diálogo entre o Judiciário e a Procuradoria do INSS foi particularmente enfatizado. De um modo geral, observa-se uma aproximação entre a Justiça e a Procuradoria do INSS, potencialmente para resolver as demandas por meio da conciliação (Entrevistado 27). Houve relato no sentido de que, quando o INSS nega o benefício corretamente — porque seguiu uma determinada norma — a posterior concessão pelo juiz não retroage à data do requerimento, mas à data da citação, uma vez que o INSS teria agido conforme suas regras internas (Entrevistado 33).

Foram mencionados acordos entre INSS e Judiciário para que o primeiro altere seu entendimento na discussão sobre algum benefício. Houve casos, inclusive, nos quais a autarquia se absteve de recorrer por conta do acordo (Entrevistado 25). O mesmo esforço de diálogo se verifica em relação aos advogados (Entrevistado 27), e há manifestação de entrevistado enfatizando que os atores precisam trabalhar em conjunto com o Judiciário (Entrevistado 37).

No âmbito de interações informais, apontam-se práticas de diálogo entre a Defensoria e os juízes coordenadores (Entrevistado 3). Já em relação aos procuradores do INSS, há um canal incipiente de diálogo entre a Procuradoria Regional e o defensor regional (Entrevistado 3). Ainda, foi realizada uma parceria entre o INSS e a Defensoria Pública com o objetivo de se pensarem sobre soluções específicas à população de rua — que não consegue acessar a plataforma “Meu INSS” e apresenta escassez de documentos.

Ademais, relata-se um contato próximo entre o INSS, a OAB e os Institutos de Direito Previdenciário (Entrevistado 20). Registra-se projeto proposto pelo IBDP com sugestão de procedimentos a serem implementados pelo INSS (Entrevistado 21). Os advogados também atuam no Congresso (projetos de lei) pela mudança das leis previdenciárias (Entrevistado 21). Enfim, existe um acordo de cooperação

técnica entre INSS e OAB²⁴, de modo que, atualmente, as Superintendências possuem um canal de comunicação direta com a OAB, e ocorrem reuniões trimestrais entre as duas instituições (Entrevistados 14 e 19).

Entre Judiciário e MPF o mesmo padrão de diálogo informal se verifica. Por exemplo, em um caso houve sinalização do Judiciário para que o MPF entrasse com uma ação coletiva, a partir de um diagnóstico de excesso de ações individuais no tema em questão. Aponta-se também a existência de um contato muito próximo entre o MPF, a Defensoria e a OAB. Entretanto, afirma-se que as iniciativas de cooperação do Ministério Público²⁵ com outros atores seriam ainda muito personalistas e não institucionalizadas, variando entre as regiões (Entrevistado 7).

Diversas iniciativas de diálogo interinstitucional específicas foram destacadas nas entrevistas. A partir de uma cooperação entre CNJ, Ministério da Economia, INSS, STF, Tribunais, DPU teve início o Projeto Nacional de Desjudicialização (Entrevistado 28). No âmbito da estratégia nacional de desjudicialização, foram criadas as salas de debates — com participação do INSS, AGU, DPU —, cujo objetivo é buscar diagnósticos e soluções para o problema da excessiva judicialização do sistema. A estratégia consiste em realização de reuniões periódicas e teve por fruto iniciativas e sugestões — algumas já tendo sido implementadas, enquanto outras requerem mudança legal (Entrevistado 28).

Um dos frutos dessa iniciativa foi a criação do Centro de Articulação de Soluções Extrajudiciais Previdenciárias (CASEP), entre DPU e INSS, no âmbito regional. A iniciativa é mencionada como um ponto central de diálogo entre DPU e INSS, no âmbito da qual, por exemplo, discutem-se demandas antes de serem judicializadas em ACPs (Entrevistado 1). Em paralelo a isso, a Procuradoria e o INSS estão em constante diálogo com os 5 TRFs do Brasil, CJF e CNJ para promover troca de dados, buscar alternativas de prevenção de litígios e verificar o cumprimento de decisões judiciais, entre outros objetivos (Entrevistado 13).

Outro exemplo é o Fórum Interinstitucional Previdenciário (Judiciário, OAB, AGU, DPU, INSS, MPF e TCU) — há fóruns em cada estado e o Fórum Regional. Nesse espaço, são discutidos os desafios da atuação em relação ao sistema previdenciário. A partir dessa experiência, já houve alguns encaminhamentos (diminuição da impetração de MS, por parte de advogados e defensores, por conta do atraso no atendimento (Entrevistado 41), e foram criados grupos de trabalho para lidar com questões específicas (Entrevistado 40). Do ponto de vista administrativo, destacou-se também o Acordo de Cooperação entre CNJ e AGU para aumentar a comunicabilidade entre os sistemas — Judiciário e INSS (no âmbito do TRF3).

24 Esse acordo permite que os advogados possam requerer por meio de senha própria (Entrevistado 19).

25 Parte da instituição tem a percepção de que eventuais tentativas de cooperação interinstitucional afetariam a independência do Ministério Público ou a autonomia institucional de seus membros. Assim, as iniciativas de diálogo e colaboração interinstitucional são informais e dependem fundamentalmente da disposição dos procuradores em participar de fóruns e dialogar com DPU, OAB, INSS e Judiciário.

Foram mencionadas, ainda, práticas de diálogo para difundir e promover a conciliação. Na 1ª Região, registra-se o Fórum Interinstitucional dos Juizados (FOJEF), com participação do Judiciário, do INSS, da Defensoria, dos Ministérios Públicos e de peritos. Há também os centros de conciliação — que envolvem agentes judiciais e INSS. Menciona-se no Sul um projeto de conciliação pré-processual, no qual, logo após o ajuizamento da demanda, a pessoa é encaminhada para o centro de conciliação, interrompendo, dessa forma, o processo judicial (Entrevistado 42).

Cada seção judiciária possui um Centro de Inteligência, que trabalha em conjunto com a corregedoria, a coordenadoria dos JEFs (Entrevistado 41) e com agentes administrativos. Há relato de iniciativas em que peritos do INSS foram oferecer explicações aos Centros de Inteligência por conta das ações de revisão. Entre as iniciativas do Centro, mencionam-se duas: uma ação para aumentar a comunicação entre a justiça e o INSS, e as centrais de conciliação (Entrevistado 43).

4.3.4. ASPECTOS REGIONAIS

As entrevistas indicaram características regionais potencialmente relevantes para o fenômeno da judicialização. Há relato de dificuldade de acesso à Justiça na primeira região — especialmente na região Norte. Apesar de iniciativas como o juizado itinerante, a realidade é que muitas pessoas ainda têm que pegar barcos e se deslocar por dias para acessar a Justiça (Entrevistado 27). Além disso, registra-se diferenças significativas na qualidade de instrução dos processos. Como há sobrecarga de trabalho na primeira região, por exemplo, nestas os processos não são tão bem instruídos como aqueles que tramitam na quarta região (Entrevistado 25).

Essas variações regionais podem incluir a própria dinâmica de funcionamento do INSS em sua interação com os segurados. Em relação à plataforma “Meu INSS”, ela se mostra um desafio especialmente nas regiões nas quais as pessoas possuem baixo nível de instrução digital — segurados vão ao Judiciário por não conseguir acessar o sítio ou aplicativo (Entrevistado 25). Registra-se também oscilação na qualidade das perícias: no interior, por vezes, faltam peritos disponíveis, de modo geral quanto mais distante a cidade, maior a dificuldade de ser feita a perícia (Entrevistado 37).

Há também o gargalo da demora na implementação das decisões. Em Brasília, registra-se uma realidade de descumprimento generalizado: o esforço para fazer o INSS implementar os benefícios já com trânsito em julgado consome uma significativa força de trabalho da Defensoria (Entrevistado 3). Na quarta e na terceira região, havia um histórico positivo de cumprimento das decisões judiciais. Todavia, após a recente reorganização administrativa — a criação de uma central única para lidar com as demandas judiciais — houve mudança no cenário e, atualmente, registra-se atraso no cumprimento de decisões (Entrevistados 1 e 5).

Enfim, como resposta ao problema do descumprimento, vale mencionar iniciativa que se deu em alguns estados. A pedido do INSS, foi criado um sumário embaixo da sentença — para facilitar sua execução. Porém, mesmo com essa mudança, ainda há mora na execução dos pedidos (Entrevistado 37). Na 2ª Região, tentou-se a estratégia de impetrar mandados de segurança para exigir o cumprimento das decisões, porém ela foi abandonada — uma vez que os processos eram indeferidos (Entrevistado 4). Em outro sentido, há relato de entrevistado da 5ª Região de que a implementação das decisões ocorre dentro do prazo — TRF 5 (Entrevistado 2).

Padrões do tipo de benefício requerido também variam conforme o estado. Por exemplo, há maior concessão de benefícios rurais no Norte e Nordeste em comparação com as demais regiões. Em alguns estados, como Maranhão e Tocantins, há grande judicialização em torno dos segurados especiais devido à população indígena e ribeirinha (Entrevistados 25, 27 e 30). O baixo nível de formalidade do trabalho em alguns estados leva à maior judicialização em torno da documentação necessária para obter os benefícios.

Nesse sentido, a falta de registro de informação no CNIS, por parte das empresas, gera problemas para o reconhecimento do direito pela autarquia. A ausência de registro se mostra especialmente problemática na análise da aposentadoria especial, na qual o trabalhador não consegue provar o exercício da atividade (Entrevistados 29 e 30). Ainda, a maior informalidade do trabalho leva ao maior número de requerimentos de benefícios assistenciais, que prescindem de contribuição (Entrevistado 42).

Quanto ao tipo de benefício requerido, em São Paulo, foi relatada alta procura de aposentadorias com pedido de contagem do tempo rural, em virtude da migração dos segurados do Nordeste para o estado (Entrevistado 37). A variação em torno dos benefícios requeridos e judicializados ocorre também no âmbito de uma mesma região — a depender do nível de urbanização das cidades. No interior, há um grande número de benefícios rurais e assistenciais. Nas capitais, há uma diminuição dos benefícios rurais e um pedido maior de aposentadoria por tempo de contribuição com pedido de tempo insalubre em função de indústrias e empresas (Entrevistado 42).

Ademais, em regiões mais pobres, especialmente Centro-Oeste e Nordeste, há tendência a decisões judiciais mais liberais. Segundo um entrevistado, juízes nessas regiões seriam mais sensíveis à condição socioeconômica e ao baixo grau de instrução dos segurados. Mais ainda, essa diferença pode ser amplificada no caso dos Juizados Especiais, por se tratar de valores menores (Entrevistado 33).

A presença de advogados no processo não é uniforme. Em São Paulo, por exemplo, a maioria dos casos é instruída por advogados (Entrevistado 26) — menciona-se uma “indústria de advogados”, que iria atrás dos segurados para ajuizar as demandas. Regra geral, nas regiões mais urbanizadas, a advocacia se mostra especializada e de melhor qualidade (Entrevistado 41). Em diversas cidades, porém, registra-se queda na qualidade da assessoria jurídica e a sua concentração em apenas algu-

mas áreas. No Pará, grande parte das demandas são ajuizadas unicamente pelos segurados. Isso ocorre porque os advogados atuam majoritariamente na previdência rural, havendo um abandono da advocacia previdenciária urbana. Esse quadro é agravado pela baixa capilaridade da Defensoria (Entrevistado 30).

Conforme relato das entrevistas, a Defensoria também apresentaria baixa capilaridade no interior, concentrando-se nas capitais. Essa realidade torna precário o acesso à Justiça para as pessoas que moram em regiões mais distantes (Entrevistado 1). Na percepção de um entrevistado, a DPU está presente em apenas 30% da extensão da justiça federal (Entrevistado 4).

Em relação à defesa jurídica do INSS, tem-se nuances a depender da região: em algumas há uma atuação especializada, enquanto em outras há relatos de manifestações processuais padronizadas da autarquia (Entrevistado 42). Em Recife, foi feita uma inversão na ordem do processo: antes de ser marcada a perícia, o INSS é chamado para apresentar o processo administrativo, incluindo a perícia. Dessa forma, a perícia judicial é feita com amplo acesso aos resultados da perícia administrativa. Essa iniciativa melhorou muito a qualidade do trabalho pericial bem como a contestação do INSS — que se tornou específica ao caso em análise (Entrevistado 43). A interação com as Procuradorias é sempre muito ativa e relata-se que a iniciativa costuma partir do Judiciário (Entrevistado 37).

Outra peculiaridade regional é o alto nível de informatização do processo judicial na quarta região, com maior interoperabilidade entre sistemas. Adicionalmente, foi assinado um acordo de cooperação pelo CNJ e feita uma parceria com a AGU: ambas iniciativas viabilizaram maior acesso às informações do INSS pelo Judiciário (Entrevistado 41).

4.4. ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS – CLUSTERIZAÇÃO

Como discutido na seção metodológica, uma das estratégias empregadas por esta pesquisa foi a análise de decisões judiciais representativas de *clusters* elaborados a partir dos textos das decisões judiciais extraídas dos Diários Oficiais dos tribunais; a seguir, apresentamos a análise das decisões por benefício. O trabalho sobre essas decisões representativas se deu em três etapas. Na primeira, elaboramos filtros de expressões regulares (“Regex”) para cada um dos benefícios mais judicializados, segundo dados fornecidos pelo INSS (conforme seção anterior). Dos grupos de decisões que continham esses filtros foram selecionadas dez decisões aleatórias para a leitura qualitativa e melhora do próprio Regex.

Novas listas de expressões regulares foram elaboradas para cada benefício e procedemos para a *clusterização* das decisões dentro do grupo de casos pertencentes a cada Regex. Analisamos as decisões representativas de dez *clusters* para cada Regex, excluindo as decisões que possuíam problemas de segmentação ou recorte e decisões que discutiam de forma lateral o benefício tratado (falsos

positivos para o Regex). Em seguida, procedemos com mais uma rodada de leituras qualitativas das decisões buscando mapear o principal tema ou problema levado ao Judiciário relacionado àquele benefício (cf. ANEXO VI: *clusters* analisados).

Dessa nova leitura, elaboramos um novo Regex, por benefício, que recebeu mais uma rodada de *feedback* e refinamento a partir da leitura qualitativa. Nessa rodada, por exemplo, decidimos por agrupar benefícios como “auxílio-doença” e “aposentadoria por invalidez” dentro de um mesmo Regex, considerando que, pela leitura das decisões, os pedidos por um benefício ou outro ocorriam de forma conjunta e alternativa no mesmo caso — os requerentes demandavam a aposentadoria por invalidez “ou” o auxílio-doença.

Com esse novo Regex, realizamos outra *clusterização*, desta vez de 30 *clusters* por Regex (Tabela 21). Nessa terceira e última rodada, analisamos as decisões representativas desses 30 *clusters*, eliminando aquelas que possuíam problemas de segmentação ou novamente tratavam dos benefícios em seu texto apenas de forma lateral — por exemplo, com a menção do benefício em uma citação de jurisprudência.

Tabela 21: Benefício e Decisões Analisadas

NOME DO BENEFÍCIO	REGEX DO BENEFÍCIO	DECISÕES EXCLUÍDAS	DECISÕES ANALISADAS
Aposentadoria por idade	[r'tempo de contribui..o tempo de servi.o',r'aposentadoria']	24	6
Aposentadoria por idade rural	[r'rural idade',r'trabalhador rural',r'aposentadoria']	11	19
Aposentadoria por invalidez/ auxílio-doença	[r'invalidez Benef.cio por incapacidade definitiva incapacidade permanente',r'aposentadoria'] / [r'Aux.lio-doen.a Auxilio Doen.a Previdenci.rio Benef.cio por incapacidade tempor.ria']	9	21
Aposentadoria por tempo de contribuição	[r'tempo de contribui..o tempo de servi.o',r'aposentadoria']	7	23
Aposentadoria por tempo de contribuição para pessoa com deficiência	[r'pessoa com defici.ncia',r'aposentadoria']	25	5
Auxílio-reclusão	[r'Aux.lio.reclus.o']	13	17
Benefício de Prestação Continuada	[r'BPC Amparo social Benef.cio de Prestação Continuada Benef.cio LOAS LOAS Benef.cio assistencial']	17	13
Benefício de Prestação Continuada (Deficiência)	[r'BPC Amparo social Benef.cio de Prestação Continuada Benef.cio LOAS LOAS Benef.cio assistencial']	12	18
Pensão por morte	[r'Pens.o por morte']	14	16
Pensão por morte do trabalhador rural	[r'Pens.o por morte']	11	19
Salário-maternidade	[r'Sal.rio.maternidade Auxilio sal.rio maternidade']	7	23

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados dessa análise foram informados pelas entrevistas apresentadas e também por pesquisa prévia realizada pela leitura de precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça em seus levantamentos de jurisprudência (cf. ANEXO I: Relatório de Jurisprudência – STF e STJ). A seguir, apresentamos essas análises por benefício. Abaixo, cada benefício recebe uma breve descrição de seus dispositivos legais, das discussões trazidas pelas decisões *clusterizadas* e de apontamentos que possam ter surgido nas entrevistas e precedentes do STF e STJ.

De maneira geral, a discussão de todos os benefícios a partir das decisões representativas destaca dois temas trazidos nas entrevistas. Primeiro, as divergências entre INSS e Justiça sobre fatos: o peso e a relevância da prova e da perícia na definição do direito e o que pode ou não ser considerado como prova para comprovar a necessidade financeira, a incapacidade física ou o tempo de serviço. Em segundo lugar, as divergências sobre direito, que tanto envolvem desacordos entre administração e decisões judiciais sobre quais critérios a lei impõe para a concessão de benefícios, se a lei é taxativa ou exemplificativa em relação a esses critérios, ou mesmo se é possível imaginar outra definição para termos como miserabilidade, invalidez, etc. Essa divergência sobre fatos e normas dá significado aos números apresentados nas seções 4.1 e 4.2.

4.4.1. PENSÃO POR MORTE

Em relação aos benefícios concedidos ao dependente do trabalhador urbano tem-se a pensão por morte. As decisões analisadas podem ser divididas em dois eixos principais: o primeiro discute o cálculo e o valor do benefício, e o segundo o material probatório dos requisitos exigidos para sua obtenção.

Em relação ao primeiro eixo, um conjunto de decisões diz respeito à revisão do valor do benefício pela superveniência de legislação mais vantajosa. A primeira discussão desse tipo se dá em torno da aplicação de emendas constitucionais que alteraram o teto do valor do benefício no cálculo da Renda Mensal Inicial. Mais especificamente, os benefícios que foram concedidos entre 5/10/1988 e 4/5/1991 — período denominado pela doutrina como “buraco negro” — estiveram sujeitos a um teto menos vantajoso do que o previsto nas Emendas à Constituição n. 20/1998 e n. 41/2003. Com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal, o teto do benefício não integra o cálculo de seu valor, logo não são aplicadas as teses de ofensa à fonte de custeio, ao ato jurídico perfeito ou à irretroatividade das normas jurídicas. Nesse sentido, o pedido foi julgado procedente para autorizar o recálculo do valor do benefício, ajustando-o ao previsto nas emendas à Constituição.

A segunda discussão nesse eixo versa sobre a fórmula utilizada para o cálculo do benefício — o art. 29, inciso II, da Lei n. 8.213/91, que considera apenas a média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição. Por vezes, o INSS fez o cálculo sobre 100% dos salários de contribuição. Interessante notar que em alguns casos o INSS reviu seu posicionamento e concedeu a revisão do benefício antes do julgamento final do processo. Entretanto, a revisão pela autarquia não esvaziou a demanda,

pois houve entendimento de que era necessária a atuação do Judiciário tendo em vista o risco de postergação do pagamento pelo INSS.

Adentrando no segundo eixo, têm-se discussões sobre a comprovação dos requisitos necessários à obtenção do benefício. Entre elas, se o *de cujus* possuía a qualidade de segurado. Nesse ponto, uma controvérsia que se mostra relevante é se a comprovação do trabalho exercido somente é válida com as informações contidas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) ou se as anotações na Carteira de Trabalho da Previdência Social (CTPS) configuram meio de prova suficiente. É adotado o entendimento de que a CTPS goza de presunção legal de veracidade, de modo que, mesmo em face da ausência de registro no CNIS, o trabalhador tem direito ao reconhecimento do exercício da atividade laboral.

Não obstante esse entendimento favorável considerar um leque maior de evidências, há decisões no sentido de denegar o pedido por não comprovação da qualidade de segurado do falecido. Nos casos em que o falecido não se encontrava na condição de segurado, discute-se se os requisitos para percepção da aposentadoria foram cumpridos antes de sua morte. Ou seja, se o *de cujus* teria direito à aposentadoria por invalidez ainda em vida, nesse ponto a discussão se dá em torno da comprovação da incapacidade laborativa total.

Um segundo ramo de decisões diz respeito à comprovação da qualidade de dependente. Nos casos em que não é presumida a dependência econômica — por exemplo dos pais em relação aos filhos —, quando ausente material probatório que demonstre que o requerente era sustentado pelo segurado, o pedido não procede. Em outras situações, como no caso de união estável e dos filhos em relação ao genitor, não se faz necessária a prova de dependência econômica, pois essa é presumida. A percepção da pensão por morte, então, está condicionada à comprovação do vínculo conjugal ou parental. Nesses casos, registra-se uma discussão no Judiciário sobre a comprovação da união estável: havendo um relacionamento duradouro e socialmente reconhecido, há admissão da união estável. Muitas vezes esse reconhecimento da união “de fato” diverge do entendimento do INSS.

Em suma, percebe-se que, quanto mais passível de ampliação é o meio probatório, maior é a discussão realizada pelo Judiciário. Em outro sentido, quando o documento apresentado é mais objetivo, a discussão em torno de sua interpretação é pacífica. Esse movimento pode ser percebido nos requisitos necessários à obtenção da pensão por morte. A ocorrência do óbito do segurado, comprovada pela certidão de óbito, resta incontroversa. Já a qualidade de segurado e a dependência econômica geram discussões mais extensas sobre qual é o documento apto a provar a condição exigida e sobre a valoração dos documentos apresentados.

Dos pontos trazidos pela jurisprudência, alguns corroboram evidências obtidas por meio das entrevistas. Primeiro, há diferença nas análises feitas pelo servidor público do INSS e pelo juiz, especifi-

camente no que diz respeito às provas aptas a comprovar a qualidade de segurado (CNIS ou CTPS) e a qualidade de dependente econômico (reconhecimento no vínculo marital mesmo sem certidão de casamento). Outro ponto condizente com as entrevistas é a falta de implementação pelo INSS do que é decidido judicialmente. Nesse sentido, tanto o cálculo como o teto do valor do benefício representam interpretações legais, já consolidadas no Judiciário, que não foram incorporadas pela autarquia. Por fim, a demora na implementação do benefício concedido também é tida como uma motivação para a atuação do Judiciário, é o que se percebe nas decisões nas quais, apesar do INSS já ter reconhecido o direito do segurado, o juiz decide por dar continuidade ao processo com o objetivo de garantir que o pagamento da prestação não seja postergado.

4.4.2. PENSÃO POR MORTE DO TRABALHADOR RURAL

Da análise dos julgados, percebem-se dois temas em torno dos quais ocorrem as discussões jurisprudenciais. O primeiro, que aparece também na pensão por morte do segurado trabalhador urbano, é a comprovação da dependência, em especial da existência do vínculo conjugal. O segundo ponto de discussão é a comprovação da qualidade de segurado trabalhador rural ou especial. Uma característica transversal a esses dois temas é a precariedade da documentação do trabalhador rural — tanto para fins de demonstração do vínculo conjugal como para comprovar o exercício de trabalho.

Iniciando pelo primeiro tema, tem-se a dependência econômica. Ela é presumida nas hipóteses do cônjuge, companheiro e do filho. No caso de registro cível incontroverso da qualidade de dependente — como a certidão de casamento ou de nascimento — é pacífico o reconhecimento da dependência. A controvérsia surge na ausência de documentação: quando há necessidade de produção de provas para atestar, por exemplo, a união estável, essa pode ser demonstrada por meio de prova testemunhal (não sendo necessária prova material). Registra-se um conjunto de decisões nas quais, a despeito da negativa do INSS, foi reconhecido o vínculo conjugal com base exclusivamente em prova testemunhal, havendo, inclusive, antecipação dos efeitos da tutela.

Passando à análise da qualidade de segurado, o exercício de trabalho rural pode ser comprovado por meio de início de prova material corroborada por prova testemunhal coerente e robusta. Essa possibilidade decorre do reconhecimento da dificuldade encontrada pelos trabalhadores rurais em atestar o vínculo empregatício do trabalho exercido no campo — devido à sua informalidade. Dessa forma, são aceitos outros documentos que não apenas os elencados na legislação previdenciária, desde que tenham fé pública, conforme jurisprudência dos tribunais. Ainda, não é necessário que o documento diga respeito à totalidade do período laboral, mas deve fazer referência à parte dele, sendo que o restante pode ser demonstrado por prova testemunhal.

Assim, o art. 106 da Lei n. 8.213/1991 — que versa sobre a comprovação da atividade rural — é interpretado como rol exemplificativo, e não taxativo, de modo que outros documentos também são

aceitos pelo Judiciário. Vale frisar que é aceito o conjunto das duas provas, não sendo admissível a prova unicamente testemunhal para o deferimento do benefício. Há registro de decisões em segundo grau reformando sentenças que concederam o benefício apenas com base em prova testemunhal. Registra-se também que, por vezes, a qualidade de segurado trabalhador rural é reconhecida com antecipação dos efeitos de tutela.

Ademais, há entendimento jurisprudencial de que a condição de segurado rural do marido/companheiro se estende para fins de reconhecimento da condição de rurícola de sua mulher, mesmo que a profissão dela conste como doméstica ou do lar. Entretanto, há decisões denegatórias de pedidos, nos quais o requerente não tenha apresentado documentos válidos, por exemplo, não são aceitos documentos confeccionados em momento próximo do ajuizamento da ação ou da data de óbito. Em outro conjunto de decisões, nas quais a prova testemunhal foi inexistente ou frágil e, assim, considerada insuficiente para corroborar o início de prova documental, o pedido também não foi aceito.

Uma outra discussão jurisprudencial é se o registro de trabalho urbano temporário descaracterizaria a condição de rurícola. De um lado, há decisões reconhecendo que o exercício de labor urbano por um membro da família não prejudica a pretensão de outros integrantes do grupo familiar. De outro, a comprovação de intenso vínculo de atividade tipicamente urbana — em conjunto com escasso material probatório de atividade agrícola — afasta a possibilidade de reconhecimento da atividade rural. Por fim, o fato de o falecido ter recebido benefício de prestação continuada não tira sua qualidade de segurado se os requisitos legais para a percepção do benefício pelo dependente foram cumpridos. Assim, a percepção do amparo social não descaracteriza a condição de segurado anteriormente adquirida.

Se a qualidade de segurado já apareceu como um ponto de controvérsia na análise da pensão por morte do trabalhador urbano, na modalidade rural do benefício esse requisito se torna o ponto central de discussão. Isso se dá pelo debate sobre o que consiste em início de prova material corroborada por prova testemunhal apta à obtenção do benefício. Como mencionado, essa discussão decorre de uma interpretação extensiva do art. 106 da Lei n. 8.213/1991, que tem por objetivo responder à realidade de escassa documentação do trabalho rural. Aqui, dois achados dialogam com as evidências produzidas pelas entrevistas.

Primeiro, dado que o reconhecimento de provas alternativas àquelas previstas no texto do art. 106 depende do Judiciário, é de se esperar que nas regiões de economia agrária haja judicialização para obter a concessão do benefício. Esse gargalo é acirrado com o aumento da precariedade e informalidade do trabalho, o que se dá principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Segundo relatos de entrevistados dessas regiões, alega-se que os segurados recorrem ao Judiciário por não terem seus documentos reconhecidos no âmbito do INSS. Esse diagnóstico é corroborado pela relevância que a discussão em torno de provas assume na análise jurisprudencial. Apesar desse tópico trazer decisões

específicas do benefício de pensão por morte, vale mencionar que esse entendimento é passível de aplicação aos demais benefícios do segurado trabalhador rural.

O segundo achado que reflete o diagnóstico das entrevistas é o fato de haver divergência no Judiciário sobre quais os documentos aptos à comprovação da atividade rural. O documento que em um caso é utilizado como prova documental é elencado em outro julgado como não apto para tal. Essa situação corrobora a percepção de alguns entrevistados de que, por vezes, não há uniformidade no entendimento do Judiciário — o que dificulta sua aplicação pelo INSS.

4.4.3. SALÁRIO-MATERNIDADE

Os pontos de maior discussão dizem respeito à comprovação da qualidade de segurada especial da requerente e ao cumprimento do período de carência exigido para a concessão do benefício. A seguir, são apresentadas essas discussões, extraídas da análise jurisprudencial.

O reconhecimento da qualidade de segurada especial (rurícola) para recebimento do salário-maternidade pressupõe o exercício de atividade rural, ainda que descontínuo, nos dez meses anteriores ao do início do benefício (art. 93, § 2º, do Decreto n. 3.048/99). A atividade rural pode ser comprovada por início de prova material corroborada por prova testemunhal. Como em outros benefícios relativos ao trabalhador rural, a principal causa de controvérsia é a análise do conjunto probatório bem como de quais documentos são aceitos como prova material.

Uma justificativa que aparece para essa maior flexibilidade em relação à prova de trabalhador rural é a necessidade de proteção à maternidade. Nesse sentido, é mencionado entendimento do STJ que considera as condições desiguais às que estão sujeitos os trabalhadores rurais. Mesmo que haja mais flexibilidade neste caso, é importante notar que falta uniformidade entre as decisões em relação aos documentos aptos a provar o exercício de atividade rural. Enquanto em alguns casos sobre pensão por morte rural a certidão eleitoral é tida como documento sem caráter probatório, ela é aceita em decisões sobre o salário-maternidade.

Por exemplo, foram analisadas decisões em que se atestava que para início da prova material, os documentos que sejam contemporâneos ou posteriores ao nascimento do filho não são dotados de integridade probatória. Ademais, na ausência de prova documental, a segurada não teria direito à percepção do benefício. Esse entendimento, contudo, foi contradito em sentenças — que concediam o benefício, não obstante a ausência de prova documental.

Houve um conjunto de decisões que discutiu a qualidade de segurada no caso de demissão. Em sentido contrário à alegação do INSS, foi reconhecido que no período de graça — compreendido como os 12 meses após a cessação das contribuições — a segurada ainda faz jus ao salário-maternidade,

uma vez cumprida a carência mínima. Nessas decisões também se discutiu a responsabilidade de INSS em pagar o benefício — tendo em vista que essa é uma atribuição da empresa. O entendimento jurisprudencial é de que a responsabilidade final pelo pagamento da prestação é da autarquia, na medida que a empresa empregadora tem direito a efetuar compensação com as contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos.

Um conjunto de decisões versou sobre o pedido de antecipação de tutela. Quando o caso trata sobre prestações atrasadas — ou seja, quando o benefício já teria cessado — alega-se que essas não podem ser objeto de medida liminar. Ademais, quando o vínculo empregatício não foi suficientemente comprovado pelas provas juntadas no início do processo, é necessário um aprofundamento da análise probatória. Quando a segurada apresenta apenas início de prova material no processo, faz-se necessária a escuta de testemunhas para verificar se o conjunto probatório leva à concessão do benefício. Nesse sentido, sentenças que negaram o pedido sem a realização de prova testemunhal — não obstante tenha sido juntada início de prova documental — foram reformadas, com devolução dos autos para regular instrução do processo. Por fim, vale mencionar que há discussão na jurisprudência sobre os cálculos dos valores pagos em atraso bem como da revisão do valor do benefício.

Em síntese, percebem-se as mesmas tendências do benefício de pensão por morte do trabalhador rural: uma interpretação do Judiciário permeável às dificuldades enfrentadas pelo requerente em juntar os documentos exigidos pela lei e uma falta de uniformização dos critérios jurisprudenciais quanto às provas aptas. Como mencionado, essas tendências reforçam diagnósticos das entrevistas. Todavia, vale ressaltar que o corte metodológico para a escolha das decisões sobre salário-maternidade incluiu em um único conjunto os diversos tipos de segurada — empregada, empregada doméstica, trabalhadora avulsa, contribuinte individual e segurada especial. Assim, é notório que a judicialização do benefício ocorra principalmente em torno da segurada especial. Por fim, a discussão sobre se, no período de graça, a requerente faz jus ao benefício previdenciário corrobora a percepção — advinda das entrevistas — de que o INSS teria critérios mais rígidos aos do Judiciário na análise de concessão dos benefícios.

4.4.4. AUXÍLIO-DOENÇA E APOSENTADORIA POR INVALIDEZ

Como tratado acima, segurados que se encontrem incapacitados de realizar seu trabalho ou atividade habitual contam com dois benefícios distintos — o auxílio-doença, no caso de a incapacidade ser temporária, e a aposentadoria por invalidez, no caso de incapacidade permanente. Embora sejam figuras distintas, unem-se pelo elemento comum da impossibilidade de exercício de atividade habitual, e a legislação permite a conversão do auxílio-doença em aposentadoria por invalidez, caso essa incapacidade se mostre permanente ao longo do tempo. Os dois institutos são com frequência discutidos simultaneamente no mesmo processo judicial, e é comum que as ações pedindo a concessão de auxílio-doença incluam, como pedido alternativo, a concessão da aposentadoria por

invalidez, por fim, há ações em que se discute justamente a conversão de um benefício no outro. Por esses motivos, discutiremos os dois benefícios conjuntamente.

A jurisprudência vem rejeitando a possibilidade de o INSS estabelecer uma “alta programada” — um prazo após o qual se considerará que a incapacidade está superada e o benefício será automaticamente suspenso. A suspensão definitiva do benefício só pode ocorrer mediante um novo exame médico-pericial.

O auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez compartilham uma característica que os diferencia dos demais benefícios previdenciários (com exceção do auxílio-acidente e da aposentadoria da pessoa com deficiência): a necessidade, por força de lei, de participação de um perito médico, que responderá a quesitos relativos à incapacidade ou não do segurado para suas atividades laborais habituais. Em algumas unidades da Federação (Rondônia e Rio Grande do Sul), decisões judiciais de Ações Cíveis Públicas criaram a possibilidade implementação de auxílio-doença com base em documento médico. Mas essa não é a regra.

Segundo a legislação, a incapacidade não pode ser causada por condição, doença ou lesão pré-existente à filiação ao Regime Geral de Previdência (RGPS), exceto se, no caso, a incapacidade tiver se configurado após a filiação, por agravamento de condição pré-existente. A ideia dessa restrição é a que condições preexistentes devem ser objeto de proteção em outros âmbitos, como o da assistência social, e não no regime previdenciário. A decisão quanto à concessão do benefício nesses casos, portanto, envolve aferir em que medida existe agravamento da doença ou lesão que justifique. Uma discussão conexa que aparece na jurisprudência diz respeito a segurados que ficam incapacitados antes do reingresso no Regime Geral, isto é, segurados que perderam sua qualidade, adquiriram incapacidade laborativa e tornaram a contribuir.

A incapacidade, para fins desses benefícios, é definida em termos legais. A incapacidade legal, porém, pode não se verificar ainda quando a presença de determinadas doenças ou lesões tornam impossível o exercício de atividade profissional. É o caso, por exemplo, de distúrbios como o alcoolismo, dependência química ou transtornos de comportamento que possam gerar rejeição social. A incapacidade para atividade habitual não significa completa incapacidade para toda e qualquer atividade laboral. Dependendo do parâmetro utilizado, a mesma condição, doença ou lesão pode ser incapacitante ou não. Além disso, fatores como idade e escolaridade podem afetar o leque de atividades possíveis para um(a) segurada(o), o que influencia na aferição da incapacidade laboral ou não. Assim, a decisão quanto à presença ou não de incapacidade envolve avaliação que inclui a verificação da presença ou não de uma determinada moléstia ou lesão, mas vai além disso.

Esses múltiplos complicadores da análise da “incapacidade” aparecem nas decisões analisadas. Quando o perito indica incapacidade apenas parcial, por exemplo, há casos em que os juízes não se

limitam a simplesmente adotar o entendimento do perito como suficiente para resolver a questão, invocando a jurisprudência de tribunais superiores para levar em consideração a menor empregabilidade de pessoas com baixa educação formal. Dessa maneira, os juízes procuram registrar que a perícia é tanto indispensável, quanto insuficiente — considerando o “livre convencimento” judicial — para analisar a questão da incapacidade, embora a rejeição total da incapacidade pelo perito seja considerada suficiente, por alguns juízes, para uma decisão de improcedência total do pedido.

A maior variação de engajamento do juiz na análise parece ocorrer quando o resultado da perícia é pela “incapacidade parcial”, e não identificamos decisões em que juízes rejeitam laudos periciais que concluem não haver qualquer incapacidade. Além disso, parece haver significativas variações sobre como cada juiz conduz o diálogo com o perito e formula os quesitos em cada caso.

Em contraste com a figura do perito judicial, que é central, a figura do perito administrativo está ausente. Mesmo assim, não é possível dizer que os resultados das perícias e decisões sejam sistematicamente contrários ao INSS. Na verdade, nas decisões e *clusters* analisados, não identificamos padrões claros — nem nas perícias judiciais, nem nas decisões judiciais — a favor ou contra o demandante ou o INSS. Os resultados dos processos parecem bastante variados, com ocorrências de improcedência, procedência parcial e procedência. Tampouco não identificamos um padrão claro com relação a pedidos de gratuidade de justiça, nem quanto à concessão dessa gratuidade pelo juízo. Algumas decisões de procedência ou procedência parcial, no caso do auxílio-doença, criam obrigações de acompanhamento por parte do INSS, após as quais uma nova perícia deve ser feita para saber se o benefício deve ser prorrogado, cancelado, ou convertido em aposentadoria por invalidez.

Em alguns casos, o(a) juiz(a) critica a prática de “impugnações genéricas” pelo INSS, por meio da apresentação de contestações ou contrarrazões de caráter geral, sem vinculação ao caso concreto.

Discussões em torno de problemas jurídicos relativos à execução — por exemplo, regras para incidência de juros de mora e correção monetária — aparecem em diversas decisões. Ao tratar desses temas, as decisões dos *clusters* tipicamente incluem diversas referências à jurisprudência de tribunais superiores, o que sugere que esse tema pode ser responsável por um relevante volume de recursos.

4.4.5. AUXÍLIO-RECLUSÃO

Nas discussões jurisprudenciais, a qualidade de dependente do requerente restou de fácil comprovação nos casos em que é presumida, nos termos do inciso I, § 4º, art. 16 da Lei n. 8.213/91 — por exemplo, quando o autor do pedido é filho do segurado. Também a data de efetivo recolhimento à prisão e a qualidade de segurado do preso se mostraram incontroversas. O ponto de maior debate em relação a esse benefício se dá em torno da renda mensal que deve ser considerada para fins de análise dos benefícios, o qual gerou duas discussões.

Um primeiro eixo de discussão foi sobre qual renda deve ser analisada: se a do segurado preso ou de seus dependentes. Segundo relatado em uma decisão representativa do *cluster*, o art. 116 do Regulamento da Previdência Social (Decreto n. 3.048/99) previa que devia ser considerada a renda auferida pelo segurado recluso. Esse dispositivo foi declarado inconstitucional com o Enunciado da Súmula n. 5 da Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais, a qual trouxe o critério da renda dos dependentes. Posteriormente, no julgamento do RE n. 587.365/SC, o STF declarou constitucional o Regulamento da Previdência Social, restando em definitivo que a renda a ser considerada como parâmetro é a do segurado, conforme redação do artigo 201, IV, da Constituição, dada pela EC n. 20/98. Vale mencionar que, na decisão analisada, o magistrado registra mudar seu entendimento a partir da decisão do STF.

Uma outra questão jurídica controvertida consiste em definir qual o critério de renda no caso do segurado desempregado — se é considerada sua situação de ausência de rendimento ou utilizado o último salário de contribuição. Segundo entendimento do STJ, deve ser considerada a renda do segurado na data de sua prisão; isso significa que a ausência de rendimento faz o segurado ser tido como de baixa renda, não se considerando o salário de contribuição do último vínculo empregatício. Assim, caso detenha a condição de segurado do RGPS, tem direito ao benefício, conforme § 1º do art. 16, do Decreto n. 3.048/99, vale mencionar que se mantém essa qualidade durante o período de graça. Ainda, em uma decisão, registra-se o alinhamento da TNU ao entendimento do STJ.

Essa interpretação se contrapõe a um conjunto de decisões que utiliza o último salário de contribuição como valor para aferir a baixa renda. Esses julgados argumentam em favor de interpretação literal do referido art. 16, uma vez que a redação menciona expressamente que deve ser considerado o salário de contribuição. Corroborando esse argumento, o magistrado cita a Instrução Normativa do INSS. Ademais, sustenta-se que os benefícios previdenciários possuem natureza contributiva, assim o que deve ser considerado é a relação com a Previdência Social decorrente das contribuições vertidas ao Regime — o salário de contribuição. O critério utilizado mostrou-se determinante para a concessão do benefício, pois o valor apurado no último salário de contribuição muitas vezes é capaz de retirar o segurado da condição de baixa renda.

A partir da contraposição entre a análise qualitativa dos julgados e o relato das entrevistas, percebem-se duas convergências. A primeira no que diz respeito à postura descrita como mais “legalista” do servidor do INSS, é o que se vê na interpretação do art. 16 do Decreto n. 3.048/99. Enquanto o posicionamento da autarquia é por um entendimento que respeite expressamente os termos legais — que coloca o salário de contribuição como critério, o Judiciário, no caso do segurado desempregado, entende que pode ser considerada sua renda. Ademais, ambas as discussões em torno da renda mensal mostram que, por vezes, o próprio Judiciário altera seu entendimento e que este não é uniforme em todos os seus órgãos e instâncias.

4.4.6. APOSENTADORIA POR IDADE

Uma das discussões tratadas pelas decisões *clusterizadas* é a desconsideração pelo INSS de anos de contribuição referentes a vínculos que não constavam do CNIS do beneficiário. No caso, a decisão judicial concedeu a averbação desse tempo de contribuição e a aposentadoria por idade da parte autora. Mas o tema suscita pontos levantados para outros benefícios e em entrevistas. Primeiro, o dano causado ao beneficiário por erros do empregador. Em uma das entrevistas, membro da Diretoria de Benefícios INSS explicou que antigamente não havia a exata correlação entre o CNIS e a folha de pagamento, levando a erros no sistema. Outro entrevistado do mesmo setor afirmou que a falta de informação por parte das empresas leva à judicialização, tendo em vista a incompletude do CNIS. Entretanto, relato de entrevistado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região apontou que muitos segurados chegam ao INSS apenas com a carteira de trabalho, sem que o CNIS contenha todas as informações dos vínculos da carteira. Nesses casos, o INSS entende que o requerente não faz jus ao benefício, mesmo constando registro na carteira. Uma interpretação restrita do INSS sobre a prova do vínculo geraria judicialização.

4.4.7. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Das decisões *clusterizadas* analisadas, muitas tratam da concessão de aposentadoria por tempo de contribuição com conversão de tempo especial em comum. Tal conversão tinha por objetivo salvaguardar o tempo especial de segurados que exercessem um ofício que o expusessem a algum agente, porém não tivessem trabalhado todo o tempo necessário para a aposentadoria especial (15, 20 ou 25 anos). Dessa forma, a legislação permitia a conversão do período especial trabalhado em período comum, por meio dos fatores de multiplicação previstos no art. 70 do Decreto n. 3.048/1999. A EC n. 103/2019, porém, em seu art. 25, §2º, vedou a conversão de tempo especial cumprido após a sua publicação, reconhecido o direito à conversão do período anterior. Ressalte-se que o art. 70 do Decreto supramencionado já foi suprimido pelo Decreto n. 10.410/2020, responsável por inserir a Reforma da Previdência no Regulamento. Em alguns casos analisados, a parte autora já recebia sua aposentadoria por tempo de contribuição e pretendia a conversão do período para que pudesse proceder à revisão de sua renda mensal inicial.

A conversão de tempo especial em comum aparece nas entrevistas como um dos temas que mais causa a judicialização. Entrevista com membro do Conselho de Recurso da Previdência Social apontou que a aposentadoria por tempo de contribuição é um dos benefícios mais recorridos administrativamente e entrevistado da Turma Recursal do Rio de Janeiro afirmou que a conversão de tempo especial em comum competia com os benefícios por incapacidade em se tratando de tema também entre os mais recorridos judicialmente.

O entrevistado da Diretoria de Benefícios afirmou que a judicialização nessa área parte do fato de que a lei teria critérios “objetivos” e que o Judiciário analisaria critérios “subjetivos”, o que ocasionaria a maior parte das demandas judiciais. Nesse ponto, ainda, entrevistado do Tribunal Regional Federal

afirmou que o INSS exigiria que a prova de atividade especial fosse contemporânea aos fatos alegados. Para o entrevistado, o Judiciário aceitaria prova mais simples, por exemplo um laudo atual que ateste atividade pretérita.

Outro grupo de decisões diz respeito a requerimentos de desaposentação. Essa tese revisional tem por escopo atender aos segurados que seguiram trabalhando e contribuindo após a aposentadoria. Nesse sentido, requerem a renúncia ao benefício que possuem e nova concessão de aposentadoria, considerando os valores pré e pós-aposentadoria. Inicialmente, o Judiciário atendeu a esse tipo de pedido, até que o STF sedimentou sua impossibilidade. Algumas decisões tratavam sobre desaposentação, não sendo possível verificar, porém, se a demanda foi julgada procedente ou improcedente.

O caso da desaposentação foi utilizado por um entrevistado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região como exemplo de que as ações repetitivas nos Tribunais Superiores deveriam tramitar com maior celeridade, tendo em vista que os processos ficariam suspensos por anos, ocasionando novos ajuizamentos. Outro entrevistado do mesmo Tribunal afirmou que essas teses revisionais sazonais têm o condão de aumentar a judicialização.

A desaposentação também foi tratada por entrevistados da Procuradoria Federal Especializada do INSS em São Paulo e pela Procuradoria-Geral do INSS, ao afirmar que seria um caso prático de por que o INSS deveria aguardar a irreversibilidade da decisão para que pudesse internalizar novos entendimentos jurisprudenciais em seus normativos.

4.4.8. APOSENTADORIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

As decisões analisadas evidenciam divergência sobre os apontamentos da perícia, seguindo discussões semelhantes às de incapacidade para outros benefícios. Nos casos analisados, a perícia biopsicossocial e multidisciplinar é contestada judicialmente, mas as decisões dos tribunais não se dão necessariamente em favor dos autores.

4.4.9. APOSENTADORIA POR IDADE DO TRABALHADOR RURAL

Tal como no caso da aposentadoria por tempo de contribuição de trabalhador rural, a análise das decisões trouxe como questão central a comprovação do efetivo exercício de atividade rural. Aqui, um dos principais temas é essa comprovação realizada por prova material corroborada pela prova testemunhal. O entendimento é extraído da inteligência do art. 55, §3º, da Lei de Benefícios, segundo o qual a comprovação do tempo de serviço só produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal.

Alguns julgados apontam que, por exemplo, a prova testemunhal da atividade rural, por si, não comprovaria o trabalho rural, nos termos da Súmula n. 149 do Superior Tribunal de Justiça, mas que

seria uma forma de evidenciar a atividade rural. A divergência sobre os fatos (e sobre o que comprova fatos como verdadeiros) nesse benefício é ponto que também apareceu em entrevistas. Considerando que o benefício rural seria um dos benefícios em que os vínculos trabalhistas são menos formalizados, o segurado em geral possui poucos documentos para comprovar seu *status*. Sabendo dessa precarização das relações de trabalho, o Judiciário teria, segundo entrevistado, mais tolerância às diferentes formas de prova trazidas que o INSS.

4.4.10. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Como discutimos anteriormente, o benefício de prestação continuada consiste na garantia de um salário mínimo mensal às pessoas com deficiências e aos idosos que não tenham condições de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. A análise das decisões selecionadas por meio da técnica de *clusterização* demonstrou que a jurisprudência é unívoca ao reconhecer o caráter cumulativo dessas condições. Para que o benefício de prestação continuada seja concedido, é necessário que o requerente seja uma pessoa idosa ou com deficiência e que não tenha condições de se manter ou de ser mantido pelos seus familiares. A observância de apenas uma dessas condições não autoriza o pagamento do benefício.

Independentemente da modalidade do benefício de prestação continuada — se para pessoa idosa ou para pessoa com a deficiência — a miserabilidade do requerente, ou falta de condições para se manter ou ser mantido pelos seus familiares é condição essencial para a concessão do benefício. Atualmente, a Lei Orgânica da Assistência Social estabelece como critério para justificar a concessão do benefício de prestação continuada a renda *per capita* familiar igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. Esse parâmetro tem sido objeto de sucessivas mudanças desde a criação do BPC, seja no que se refere (i) à fração do salário mínimo utilizada para balizar o cálculo da renda *per capita* familiar que justificaria o pagamento do benefício, (ii) aos montantes que poderiam ser deduzidos do cômputo do orçamento familiar e (iii) à definição da própria unidade familiar.

No que se refere à fração do salário mínimo, a disciplina legal do benefício de prestação continuada variou entre inferior a um quarto e inferior à metade do salário mínimo vigente no País, até chegar à configuração atual de “igual ou inferior a um quarto do salário-mínimo até 31 de dezembro de 2020”. O marco temporal do atual parâmetro é consequência do veto presidencial ao inciso II do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, que previa o aumento da baliza legal para concessão do BPC para renda familiar *per capita* igual ou inferior à metade do salário mínimo a partir de 1º de janeiro de 2021.

Os valores deduzidos do cálculo do orçamento familiar também foram objeto de alteração. A Lei n. 12.470 de 2011 excluiu a remuneração recebida pela pessoa com deficiência na condição de aprendiz do cálculo da renda familiar *per capita*, sendo revogada pela Lei n. 13.146 de 2015, que estendeu a dedução a todos os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem.

Além dessas exceções explícitas no art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, o Estatuto do Idoso de 2003 excluiu o benefício de prestação continuada recebido por pessoas maiores de 65 anos do cálculo da renda familiar *per capita* relativo à concessão do benefício para outros membros da família. Essa modificação legislativa teve grande impacto na jurisprudência sobre a concessão do benefício de prestação continuada. Invocando o princípio da isonomia, muitos julgados passaram a estender a dedução às aposentadorias de até um salário mínimo, como foi possível depreender da análise das decisões selecionadas por meio da técnica da *clusterização*.

Outro parâmetro modificado desde a criação do benefício de prestação continuada foi a definição da unidade familiar. Prevista inicialmente como “a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”, a definição legal de família para fins do BPC passou por duas alterações até chegar à configuração atual, determinada pela Lei n. 12.435, de 2011: “a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.”

Na análise das decisões selecionadas por meio da *clusterização* foram encontrados julgados que relativizaram o critério da coabitação, tanto para excluir do cálculo da renda familiar valores recebidos por pessoas que viviam na mesma residência que o requerente, como também para considerar pessoas que, embora vivessem em lugares diferentes, seriam mantidas por uma mesma família.

O enunciado legal não foi relativizado apenas no que se refere à exigência de coabitação para definição da família. Como foi apontado em diversas entrevistas realizadas para essa pesquisa, um dos principais traços característicos da judicialização do BPC consiste na compreensão do marco legal como um elemento para presunção da miserabilidade, e não como regra capaz de definir quem faz jus à concessão do benefício de prestação continuada.

Apoiados na jurisprudência mais recente do STF, que reformou entendimento antigo da Corte sobre o critério da renda *per capita* familiar de um quarto do salário mínimo e reconheceu sua “inconstitucionalização em virtude da alteração das circunstâncias jurídicas e fáticas”, órgãos judiciais têm decidido pela concessão do BPC para requerentes cuja renda *per capita* familiar extrapola o critério arbitrado na legislação.

Invocando o princípio do livre convencimento do juiz e a natureza assistencial do benefício, juízes e tribunais têm optado por critérios mais elásticos para apurar a miserabilidade dos requerentes, valendo-se para tanto de relatórios de assistentes sociais e demais informações coligidas no processo. São frequentes as menções ao estado de conservação das residências dos requerentes e de seu mobiliário, tanto para afastar eventuais pleitos pela concessão do benefício, como também para justificar o pagamento do BPC para requerentes que extrapolariam os critérios legais.

Além da falta de condições para se manter ou ser mantido pelos seus familiares, a concessão do benefício de prestação continuada pressupõe ainda que o requerente seja uma pessoa idosa ou com deficiência. A exemplo do que ocorreu com os critérios relacionados à caracterização da miserabilidade, a disciplina legal dessas outras duas condições que ensejam a concessão do BPC também foi objeto de alteração desde a criação do benefício. O marco etário foi alterado de superior a setenta anos para sessenta e cinco anos ou mais. No caso das pessoas com deficiência, a ideia de incapacitação para vida independente e para o trabalho deu lugar ao reconhecimento de impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que, em conjunto com outros obstáculos possa obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Enquanto o marco legal para concessão do benefício de prestação continuada para pessoas idosas favorece um comportamento mais previsível e objetivo tanto dos órgãos administrativos, como dos julgadores — que foi corroborado tanto pela análise das decisões judiciais selecionadas por meio da *clusterização*, como pelas entrevistas realizadas —, o contrário ocorre em relação à concessão do benefício de prestação continuada para pessoas com deficiência. Em comparação com a aferição da idade, a caracterização de uma pessoa como suscetível a ter sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais devido a impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial está indubitavelmente mais sujeita ao dissenso e à controvérsia.

Os casos de concessão judicial do benefício de prestação continuada para pessoas com deficiência são marcados, portanto, pela divergência entre os juízos do INSS e do Poder Judiciário quanto à caracterização do segurado como pessoa com deficiência. Corroborando o que foi apurado por meio das entrevistas realizadas na pesquisa, as divergências entre as esferas administrativas e judiciais têm como causa principal a discordância entre os laudos periciais. A análise das decisões selecionadas por meio da técnica de *clusterização* demonstrou que, em muitos casos de concessão judicial do BPC, os laudos médicos dos peritos judiciais divergiram das conclusões que embasaram as decisões administrativas que denegaram o benefício.

É interessante notar que, em muitos desses casos, o INSS propôs acordo judicial aos requerentes após a divulgação dos laudos da perícia judicial que atestavam a alegada condição de pessoa com deficiência. Essa postura pode ser explicada pelo comportamento deferente dos magistrados em relação à opinião dos peritos judiciais. Apesar da advertência frequente de que juízes não estariam vinculados à opinião dos peritos médicos em relação à condição dos requerentes, é interessante observar que em todas as decisões sobre a concessão do BPC para pessoas com deficiência selecionadas por meio da *clusterização* houve convergência entre a opinião dos magistrados e o laudo dos peritos judiciais. Em alguns casos, a fundamentação da decisão consistiu exclusivamente em indicar que o laudo médico havia atestado a deficiência.

Divergências entre a opinião dos peritos judiciais e laudos médicos apresentados pelos requerentes foram decididos em favor dos primeiros, com fundamento na alegada imparcialidade e confiança do juízo nos peritos judiciais. A jurisprudência analisada admite a nomeação de profissionais médicos não especializados para a realização dos laudos periciais demandados para apuração de deficiência no âmbito de processos relacionados à concessão do benefício de prestação continuada. Em caso de doença degenerativa, que não ensejou o reconhecimento da deficiência em sede administrativa, mas que foi apontada como incapacitante para a prática laboral em esfera judicial, a jurisprudência examinada indicou que o benefício deveria ser concedido a partir da data do laudo pericial, e não do requerimento administrativo ou do ajuizamento da ação.

Nos casos de concessão do benefício de prestação continuada pelo juízo de primeiro grau, o exame das decisões selecionadas por meio da *clusterização* demonstrou que a antecipação da tutela jurisdicional é uma prática frequente. Há variação, no entanto, em relação ao tipo de obrigação que é imposta ao INSS antes do trânsito em julgado do processo. Enquanto algumas sentenças exigem o pagamento imediato do benefício pretendido e das parcelas vencidas, outras condicionam o pagamento dos atrasados ao término do processo.

Considerando a natureza alimentar do benefício de prestação continuada, há julgados entre as decisões selecionadas por meio da técnica de *clusterização* que condenam o INSS à concessão do benefício apenas a partir da data da sentença, indeferindo expressamente os pedidos de parcelas vencidas. Essa não é a regra, no entanto. Em geral, reconhece-se a necessidade do pagamento de atrasados, desde que dentro do prazo prescricional de cinco anos do ajuizamento da ação.

Por fim, a análise das decisões sobre a judicialização do benefício de prestação continuada selecionadas por meio da *clusterização* evidenciou controvérsia em relação à prescindibilidade do prévio requerimento administrativo para o ajuizamento de demandas judiciais. Há, por um lado, decisões que entendem que demandas judiciais pela concessão do BPC podem ser propostas sem prévio requerimento administrativo, uma vez que o benefício teria natureza assistencial e alimentar, sendo destinado a pessoas em situação de miserabilidade que não teriam condições de prover sua subsistência.

Em sentido oposto, há também decisões pela imprescindibilidade do prévio requerimento administrativo para o ajuizamento de pedidos de concessão, inclusive com declaração de nulidade de sentença de primeiro grau que havia concedido o benefício por alegada falta de interesse de agir. É interessante notar que nessa situação, reconhecida a presença das condições que justificariam a concessão do BPC ao requerente, o juízo de segundo grau determinou a manutenção do pagamento do benefício desde que o assistido fizesse a requisição administrativa no prazo estipulado.

5. HIPÓTESES E ANÁLISES

A partir dos levantamentos quantitativos e qualitativos descritos acima, as próximas seções discutem cinco hipóteses trazidas tanto pela literatura quanto apontadas pelos entrevistados como possíveis causas da judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais: (1) a judicialização estaria relacionada com as condições socioeconômicas locais; (2) a judicialização seria causada por divergência entre INSS e Judiciário sobre normas; (3) ações individuais têm mais chance de sucesso que ações coletivas em matéria previdenciária; (4) a judicialização está relacionada à divergência sobre fatos, ou seja, sobre as perícias judiciais; e (5) a judicialização estaria relacionada à incapacidade administrativa do INSS.

5.1. CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS LOCAIS

A literatura aponta que características socioeconômicas regionais interferem no perfil dos benefícios concedidos pelo INSS (Camarano e Fernandes, 2016; Afonso, 2016). Regiões em que a pobreza é mais disseminada seriam aquelas em que a concessão do Benefício de Prestação Continuada, um dos benefícios mais judicializados no Brasil, é mais relevante. Também nessas regiões, o efeito da previdência sobre a renda das pessoas, mesmo daquelas que não estão em situação de miserabilidade, seria maior, o que pode gerar maior incentivo à litigância. Além disso, a incidência de outros benefícios previdenciários, como a aposentadoria rural, é bastante sensível às características regionais, o que deve resultar em perfis distintos das demandas judiciais conforme o estado da Federação. Outras questões, apontadas nas entrevistas, que podem ser fonte de variabilidade regional são o nível de escolaridade dos segurados e a informalidade do mercado de trabalho. Segundo entrevistados, nas regiões em que os segurados possuem baixo grau de instrução, há gargalos adicionais de acesso (por exemplo, dificuldades de inclusão digital). Já nas regiões em que há maior informalidade no mercado de trabalho, há menor registro da atividade laboral. Por exemplo, se o requerente não possui dados registrados no CNIS, é provável que o INSS indefira os pedidos, o que poderá gerar judicialização.

Considerando essas evidências qualitativas, foi testada a seguinte hipótese relacionada às diferenças regionais: “O perfil das demandas judiciais em previdência está relacionado às condições socioeconômicas locais, seja pela maior incidência de determinados tipos de benefícios, seja pelos incentivos a litigar dado pelas condições socioeconômicas”.

5.1.1. CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DO SEGURADO

Os dados de processos administrativos do INSS oferecem uma primeira oportunidade de investigação nesse tema. Há muito poucas informações disponíveis sobre os segurados na base disponibilizada

pelo INSS, destacando-se apenas a sua ocupação e eventual situação de desemprego. Para se investigar o efeito dessa variável sobre resultado do processo administrativo, na forma de concessão ou indeferimento, foram estimadas regressões logísticas para todos os tipos de benefícios²⁶.

Em todas elas, de modo robusto, a situação de desemprego está fortemente associada ao indeferimento da solicitação de benefício. Em outras palavras, se um segurado é desempregado, a probabilidade de indeferimento é consideravelmente mais alta. A correta interpretação desse fato não é inferir que haveria alguma espécie de tratamento discriminatório por parte da autarquia, mas das características dos casos levados a ela pelo segurado em situação de desemprego.

Admitindo-se que há um custo de tempo e eventualmente pecuniário em se preparar e apresentar uma solicitação de benefício ao INSS, é de se esperar que os segurados apenas levem à autarquia casos em que o benefício esperado, dado pela probabilidade de concessão e o valor do benefício correspondente, seja maior do que o custo a ser incorrido. Um segurado desempregado tem, de um lado, mais tempo disponível (i.e., o custo de oportunidade de seu tempo é consideravelmente menor) e, de outro, confere maior importância ao recebimento do benefício, por estar, presumivelmente, com renda mais baixa ou inexistente. Por essas duas vias, segurados desempregados têm maiores incentivos para apresentar à autarquia casos com menor probabilidade de sucesso, o que amplifica a taxa de indeferimento e, por consequência, a taxa de judicialização. Trata-se de um resultado novo na literatura, que associa maior judicialização às condições macroeconômicas, que se refletem no nível de emprego.

5.1.2. BPC E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EM FUNÇÃO DE CARACTERÍSTICAS LOCAIS

Testamos a hipótese de que as características socioeconômicas regionais impactam o perfil dos benefícios concedidos pelo INSS com base no total de decisões providas do BPC e da aposentadoria por tempo de contribuição. Sendo o BPC um benefício tipicamente voltado à população mais carente e a aposentadoria por tempo de contribuição associada ao mercado formal de trabalho e, portanto, aos segmentos de maior renda, espera-se que a quantidade de processos relacionados a cada benefício responda de modo distinto aos níveis de renda da população.

Implementamos para tanto um modelo de regressão linear, cujas observações foram agregadas por estado (UF) e por área TRF. Os dados de distribuição de renda, por seu turno, foram obtidos por meio da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar Contínua (PNAD).

26 Por conta da quantidade de regressões, opta-se aqui em reportar os resultados principais, estando as regressões disponíveis diretamente com os autores.

No primeiro modelo, conforme resultados apresentados na Tabela 22, o total de processos providos de BPC, por UF e região TRF, foi avaliado em função da faixa de rendimento domiciliar *per capita* em três grupos: (i) SM1 entre 0,25 a 1 salário mínimo; (ii) SM2 entre 1 e 2 salários mínimos; e (iii) SM3 entre 2 e 3 salários mínimos. Ademais, como controles o modelo foi estimado em função do total de processos providos, população total (IBGE), Bolsa Família (PNAD) e Desempregados (PNAD) e efeitos fixos de ano. Na especificação completa (4), como se verifica, o BPC é positivamente associado a regiões com mais pessoas na menor faixa de renda *per capita* (SM1) e negativamente associado a regiões com mais pessoas na faixa de renda *per capita* entre (SM3). Por fim, incluímos uma *dummy* para os casos da área TRF3 (especificação 5), com o intuito de avaliar se os resultados obtidos se manteriam. Como se nota, nessa especificação o BPC é positivamente associado à menor faixa de renda, enquanto a maior faixa de renda (2 a 3 salários mínimos) deixa de ser significativa.

Tabela 22: BPC – características socioeconômicas regionais

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Processos	0,106*** (0,00317)	0,107*** (0,00328)	0,107*** (0,00316)	0,107*** (0,00319)	0,0783*** (0,00895)
SM1 – 0,25 a 1	2,03e-05** (7,77E-06)	2,03e-05** (8,59E-06)	6,55e-05** (3,10E-05)	6,41e-05** (3,02E-05)	6,85e-05*** (2,30E-05)
SM2 – 1 a 2	3,73E-05 (3,01E-05)	3,98E-05 (2,99E-05)	3,02E-06 (4,22E-05)	7,15E-06 (4,37E-05)	-2,35E-05 (2,80E-05)
SM3 – 2 a 3	-0,000234** (9,75E-05)	-0,000246** (9,85E-05)	-0,000231** (9,74E-05)	-0,000239** (0,000103)	-0,000129 (8,62E-05)
População	-8,41e-06** (3,56E-06)	-8,37e-06* (4,30E-06)	-7,73e-06* (4,21E-06)	-1,28E-05 (1,39E-05)	-1,34E-06 (1,05E-05)
Bolsa Família			-0,000238 (0,00015)	-0,000243 (0,000151)	-0,000299*** (0,00011)
Desempregado				1,52E-05 (3,73E-05)	-3,81E-06 (2,54E-05)
<i>Dummy</i> TRF3					1,622*** (520,5)
Constante	12,55	7,397	6,306	4,91	-3,577
Observações	106	106	106	106	106
R2	0,988	0,988	0,988	0,988	0,994
Efeito Fixo Ano	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM

Desvio padrão robusto em parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Elaboração própria.

No segundo modelo, da mesma forma (Tabela 23), avaliamos o total de processos providos de aposentadoria por tempo de contribuição, por UF e região TRF, em função da faixa de rendimento domiciliar *per capita* nos mesmos três grupos (SM1, SM2 e SM3) e, como controles, novamente estimamos os resultados em função do total de processos providos, população total (IBGE), Bolsa Família (PNAD) e Desempregados (PNAD) e efeitos fixos de ano. Conforme se verifica, o provimento de benefícios por tempo de contribuição é positivamente associado a regiões de maior renda familiar *per capita* (2 a 3 salários mínimos), resultado que se mantém quando inclusa a *dummy* para casos da área TRF3.

Tabela 23: Aposentadoria por Tempo de Contribuição – características socioeconômicas regionais

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Processos	0,153***	0,153***	0,153***	0,153***	0,149***
	(0,0047)	(0,0047)	(0,0046)	(0,0047)	(0,0128)
SM1 - 0,25 a 1	4,47E-06	7,28E-06	-6,91E-05	-7,53E-05	-7,46E-05
	(7,81E-06)	(7,33E-06)	(5,33E-05)	(5,37E-05)	(5,46E-05)
SM2 - 1 a 2	-0,000146**	-0,00015***	-8,58E-05	-6,77E-05	-7,22E-05
	(6,05E-05)	(5,62E-05)	(6,72E-05)	(6,97E-05)	(6,82E-05)
SM3 - 2 a 3	0,00061***	0,00061***	0,00059***	0,00055**	0,00056***
	(0,000224)	(0,00021)	(0,00021)	(0,00021)	(0,00010)
População	-7,9e-06***	-8,9e-06***	-1,0e-1***	-3,2e-05**	-3,1e-05**
	(2,32E-06)	(2,31E-06)	(2,35E-06)	-1,49E-05	-1,52E-05
Bolsa Família			0,000403	0,000382	0,000374
			(0,000278)	(0,000291)	(0,000296)
Desempregado				6,62E-05	6,34E-05
				(4,62E-05)	(4,64E-05)
<i>Dummy</i> TRF3					234,8
					-823,2
Constante	-15,15	5,049	6,892	0,797	-0,432
Observações	106	106	106	106	106
R2	0,99	0,991	0,991	0,992	0,992
Efeito Fixo Ano	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM

Desvio padrão robusto em parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, ambos os exercícios empíricos revelam, de fato, que o perfil da judicialização responde às características socioeconômicas regionais. Essa variação do nível de judicialização, contudo, não pode ser considerada excessiva e, portanto, indesejável. Trata-se de uma ocorrência no Judiciário que responde às características da sociedade, não sendo necessariamente um problema a ser evitado ou corrigido. A mesma regressão do BPC, no entanto, oferece um motivo de judicialização excessiva, relacionada ao descompasso entre a jurisprudência dos tribunais e sua incorporação pela autarquia, que será aprofundada na próxima subseção.

5.2. PRECEDENTES JUDICIAIS E DECISÕES ADMINISTRATIVAS

Em quase todas as entrevistas bem como no trabalho de campo realizado na Audiência Pública, foi levantada a hipótese de que a judicialização de benefícios previdenciários seria estimulada pelo descompasso entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais. Ainda, essa hipótese é reforçada pela análise dos relatórios de jurisprudência, uma vez que as decisões no âmbito do STF e do STJ versam sobre os critérios de análise para a concessão de benefícios — o que é considerado como atividade especial, possibilidade ou não de acumulação de benefícios, teto do valor do benefício, entre outras questões com relação às quais os juízes e o INSS podem ter posições divergentes. Em uma das falas, um entrevistado da AGU aponta que, na sua experiência, enquanto juízes levam em consideração a jurisprudência e a interpretação da Constituição na aplicação de dispositivos legais, no INSS tem-se a “reprodução do texto legal”, mas a partir das instruções normativas elaboradas pela própria autarquia.

Nesse sentido, o servidor que avalia administrativamente a concessão ou não de um benefício aplica os dispositivos de um ato administrativo, elaborado pela Procuradoria do INSS em consonância com a direção da autarquia. Essa cadeia normativa, porém, nem sempre se atualiza para acompanhar mudanças jurisprudenciais de maneira imediata. Esse descompasso de atualização pode acabar gerando indeferimentos administrativos judicializáveis na ponta da cadeia de decisão do INSS, além de fazer com que a AGU atue de maneira irracional ou ineficiente em defesa do INSS — recorrendo até as últimas instâncias em temas que já contam com posições padronizadas pela via judicial.

Além disso, existe a possibilidade de descompasso entre Judiciário e INSS — quanto a desenvolvimentos no âmbito do processo administrativo que não são reconhecidos pela jurisprudência. Em uma das entrevistas, por exemplo, um membro da magistratura comenta que, diferentemente do Judiciário, o INSS aceitaria documentos de sindicato como prova de vínculo.

A análise da judicialização de alguns benefícios e temas específicos nesta pesquisa aponta na direção da correção dessa hipótese de descompasso entre INSS e Justiça: ocorre divergência sobre direito ou sobre qual deve ser a palavra final (e quem deve emití-la) em uma disputa interpretativa. Um dos

exemplos mais importantes são as diferentes concepções de “incapacidade” ou “invalidez”. De um lado, o processo administrativo segue estritamente os requisitos legais para aferir incapacidade em benefícios como auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez. A jurisprudência, de outro lado, construiu o conceito de “invalidez social”.

Na análise das decisões representativas em *clusterização*, identificamos tanto decisões em que o juiz é mais restrito ao parecer do perito, considerando a visão deste como suficiente para a determinação da ocorrência ou não de incapacidade, quanto decisões em que o juiz vai além do laudo pericial para analisar as condições socioeconômicas do pleiteante. Essa seria a ideia de “invalidez social”: a avaliação de elementos como idade, condição socioeconômica e nível e tipo de escolaridade para determinar se a pessoa é ou não capaz de voltar à atividade laborativa²⁷. Em alguns casos, com base na jurisprudência, conclui-se pela invalidez social do indivíduo, mesmo diante de laudo pericial que não constata a incapacidade, ao se verificar que não há possibilidade concreta de reinserção do indivíduo no mercado de trabalho. Há alguns entendimentos consolidados nesse sentido, como a Súmula n. 78 da TNU, que exige a verificação das condições sociais quando o requerente é portador de HIV. Vale mencionar que, por vezes, mesmo sendo feita a análise social da incapacidade, há denegação do pedido.

Independentemente do seu mérito, a “invalidez social” é uma construção jurisprudencial importante e consolidada. Mesmo diante desse cenário, porém, o INSS não tem alterado seu procedimento. Em entrevistas, integrantes da instituição afirmam que “invalidez social” é uma “questão do Judiciário” que não poderia ser analisada pela gestão. No entanto, há divergência dentro do próprio Judiciário sobre como caracterizar esse critério, de modo que o descompasso pode também estar associado à falta de uma mensagem clara da Justiça sobre como o INSS deve alterar seu procedimento.

Outro caso que segue uma linha semelhante é o do critério de renda do Benefício de Prestação Continuada, discutido anteriormente. De um lado, tem-se a decisão do STF que flexibilizou o critério de um ¼ de salário mínimo familiar *per capita*, afirmando que deveria ser esse um indicativo de hipossuficiência, mas não um critério suficiente e único para atestar a miserabilidade. Todavia, o tribunal não criou uma lista exaustiva de critérios que deveriam ser observados conjuntamente à renda, de modo que a avaliação caso a caso cabe ao juiz. Como vimos na primeira hipótese, muitos dos beneficiários do BPC estão fora da faixa de renda de até ¼ de salário mínimo familiar *per capita*.

Já o INSS continua aplicando exclusivamente esse critério como forma de verificar a miserabilidade e não desenvolveu forma alternativa e alinhada com a decisão do STF. Desse modo, a análise desse descompasso encerra duas dimensões. De um lado, a Justiça não emite um sinal claro sobre como

²⁷ Esta divergência está intimamente ligada também à interpretação de juízes e gestores sobre o papel e os critérios da perícia médica, tema que será discutido adiante.

conhecer a miserabilidade, alocando poder à revisão judicial — o que tem por efeito incentivar a contestação das decisões administrativas. De outro lado, o INSS não caminha na direção de internalizar o novo entendimento jurisprudencial. Esse duplo movimento pode ser visto tanto no caso de invalidez social como na disputa em torno do conceito jurídico de miserabilidade.

5.3. AÇÕES COLETIVAS E AÇÕES INDIVIDUAIS

Nas seções anteriores, mencionamos aspectos da judicialização de benefícios previdenciários que passam pela discussão das possibilidades de ajuizamento de ações coletivas. O debate sobre a possibilidade de ajuizamento de ações coletivas para questionar aspectos estruturais ou pleitear demandas de mais de um indivíduo perante o Judiciário é antigo e rico. Relatório do próprio projeto CNJ Justiça Pesquisa já discutiu a questão em profundidade (CNJ, 2018), mostrando as dificuldades que juízes enfrentam ao lidar com esse tema em casos concretos.

Essas dificuldades decorrem tanto do fato de juízes frequentemente não se verem como atores legítimos para interferir sobre a política em larga escala, como da complexidade técnica das demandas, muitas vezes incompatíveis com a formação generalista dos magistrados e com o seu volume de trabalho. Por essas razões, é comum ouvir de juízes, defensores públicos e promotores de justiça que ações individuais têm maior probabilidade de sucesso do que ações coletivas. Entrevistado do Ministério Público Federal, por exemplo indicou que, na experiência dele, demandas individuais tendem a ter mais sucesso do que demandas coletivas, sob o argumento de que não caberia ao Judiciário intervir em matéria de competência do Executivo (Entrevistado 6).

Testamos essa hipótese por meio de modelo *logit* em sentenças publicadas no diário oficial — conforme detalhado na metodologia de pesquisa — a partir de duas variáveis construídas por meio de expressões regulares ou Regex: “ações coletivas” e “ações coletivizáveis”. Em estudo anterior sobre a judicialização da saúde (CNJ, 2019), testamos essa mesma hipótese olhando tanto para decisões que adivinham de ações classicamente coletivas — como ação civil pública, ação popular e mandado de segurança coletivo —, como para decisões que postulavam temas “passíveis de serem coletivizados”. Ou seja, são decisões cujo texto menciona termos que apontam para a possibilidade de aquela demanda ter sido judicializada por meio de ação coletiva, apesar de não ter sido. As primeiras foram denominadas de ações coletivas “relatório” — porque sua especificação como processos coletivos constaria do relatório da decisão. As segundas, por sua vez, são aqui chamadas de ações coletivas “fundamentação” — pois o texto de fundamentação da decisão conteria expressões como “coletivo” ou “estrutural”, associadas a demandas que poderiam ser ajuizadas de forma coletiva por conta da matéria ou problema a que se referem.

Aplicamos essas mesmas variáveis (“coletiva fundamentação” e “coletiva relatório”) na análise das decisões de previdência desta pesquisa. Adicionalmente, geramos uma variável binária que atribui

valor '1' para os casos em que o pedido foi provido ou parcialmente provido e valor '0' para os casos em que não foi provido, sendo excluídos da amostra os casos em que não foi possível classificar a decisão ou não foi possível alocar a decisão por estado. Para fins de análise de robustez (especificação 4), foi também gerada uma variável binária que atribui valor '1' apenas para os casos oriundos de São Paulo, e '0' para os demais. Isso porque o estado de São Paulo é sobre-representado no total de decisões do diário oficial (considerados tanto o tribunal estadual quanto o tribunal federal da região correspondente). Ao contrário do que indica a literatura, encontramos uma associação positiva entre ações coletivas e probabilidade de provimento, mesmo controlando por São Paulo.

Como pode ser observado na Tabela 24, o efeito marginal médio mostra como a ocorrência da variável explicativa afeta a probabilidade de uma dada decisão ser provida. Como se verifica, na especificação completa (6), o fato de a decisão ser “Coletiva fundamentação” aumenta a probabilidade de provimento da decisão em 3,67 pontos percentuais. Para a variável “coletiva relatório”, no mesmo sentido, que inclui efetivamente os processos coletivos, novamente essa relação é positiva e bastante próxima ao resultado anterior, aumentando em 3,05 pontos percentuais a probabilidade de provimento.

Tabela 24: Efeito marginal médio – Ações Coletivas

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Coletiva fundamentação = 1	0.0406***		0.0346***	0.0363***	0.0412***	0.0367***
	(0.0066)		(0.0069)	(0.0069)	(0.0068)	(0.0068)
Coletiva relatório = 1		0.0371***	0.0269***	0.0290***	0.0360***	0.0305***
		(0.0076)	(0.00795)	(0.0079)	(0.0079)	(0.0079)
D. TJSP				0.0189***		
				(0.0018)		
D.TRF3					-0.055***	
					(0.0015)	
D.TJSPouTRF3						-0.066***
						(0.0018)
Observações	466,184	466,184	466,184	466,184	466,184	466,184

Desvio padrão robusto em parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Elaboração própria.

Na pesquisa de judicialização da saúde (CNJ, 2019), elencaram-se possíveis explicações para esses resultados contraintuitivos. Primeiro, muitos desses casos não são necessariamente casos de deman-

das coletivas em termos processuais, mas de grupos específicos de indivíduos, de modo que a tarefa do juiz de solucionar a demanda não se distancia tanto das ações individuais. Essa hipótese encontra respaldo, inclusive, na pesquisa promovida também pela série Justiça Pesquisa do CNJ sobre Ações Coletivas (CNJ, 2018). Uma explicação alternativa é trazida nas entrevistas. No caso das ações “coletivas relatório” (ou seja, demandas processualmente coletivas), seu ajuizamento seria, em geral, raro e promovido por instituições como a Defensoria Pública e, principalmente, o Ministério Público. Raridade, aqui, significaria estratégia — aprendendo com suas derrotas no passado, essas instituições hoje ajuizariam menos ações coletivas, enfocando de maneira mais “cirúrgica” casos em que têm mais certeza do resultado positivo.

Encontramos elementos desse uso estratégico das ações coletivas nas falas de dois entrevistados da Defensoria Pública da União, que destacaram os critérios pelos quais filtram as demandas que podem ser coletivizadas. As demandas coletivas seriam utilizadas quando se objetiva ter um impacto mais estrutural nas ações individuais — na busca pela construção e adoção, pelo Judiciário, de uma tese mais ampla — (Entrevistado 2) ou quando se percebe que há reiteradas demandas individuais sobre um mesmo assunto (Entrevistado 1). No caso do Ministério Público Federal, ao mesmo tempo em que algumas falas destacam a falta de critérios para ajuizamento de demandas coletivas, outros entrevistados apontam que, quando há várias ações individuais versando sobre uma mesma problemática, ajuíza-se uma ACP (Entrevistado 10). A percepção sobre as ações coletivas apresenta nuances regionais. Na quarta região, por exemplo, afirma-se que a maioria das decisões coletivas são favoráveis ao MPF (Entrevista 10).

Esses elementos indicam que tanto o MPF quanto a Defensoria escolheriam de maneira calculada o que seria ajuizado como ação coletiva. Essa escolha calculada pode se basear tanto na existência de muitas demandas individuais, valendo a pena reuni-las em uma só ação (que não necessariamente terá caráter estrutural ou de reforma da política), quanto na percepção de que existe no caso — uma necessidade estrutural a exigir um posicionamento geral do Judiciário. No sentido desse achado, alguns entrevistados relatam casos nos quais a ação coletiva é proposta como fruto de um diagnóstico — compartilhado tanto por juízes, como por procuradores e defensores — de que a controversa jurídica afeta um grande número de segurados e, para sua adequada solução, faz-se necessária uma decisão com maior raio de incidência.

Por fim, vale mencionar que a procedência das ações coletivas pode variar a depender da região ou do estado como decorrência do nível de colaboração entre as instituições. Nos estados nos quais há maior diálogo entre Judiciário, Defensoria e MPF — inclusive na fase pré-processual —, os desafios em relação à judicialização das demandas previdenciárias e seus efeitos passam a ser compartilhados entre os atores. Nesse contexto, o ajuizamento de ações coletivas pode se tornar uma estratégia calculada de solução das controvérsias jurídicas somente quando necessária. Reconhecida sua importância também por parte do Judiciário, há maior chance de procedência dos pedidos.

5.4. DIVERGÊNCIA SOBRE FATOS E PERÍCIA

Na aplicação da legislação previdenciária a casos concretos, tanto os técnicos do INSS quanto do Judiciário distinguem entre questões de direito e questões de fato. Embora a literatura especializada aponte os limites da distinção, ela ainda reflete parte importante de como operadores do direito concebem e realizam suas atividades no sistema de justiça, servindo inclusive como base para a configuração de diversas regras processuais (relativas, por exemplo, ao que pode ou não ser objeto de revisão em um determinado recurso).

Como foi apresentado, de maneira simplificada, podemos considerar que questões de direito dizem respeito à atribuição de sentido a textos normativos. Por exemplo: o critério legislativo de renda para concessão do BPC (Art.20, § 3º, I da LOAS) pode ser afastado em função de outros elementos na caracterização da “miserabilidade”? Questões de fato, por sua vez, dizem respeito à ocorrência ou não de certos eventos, estados de coisas ou de pessoas exigidos para a incidência de regras jurídicas em casos concretos. Por exemplo: para receber aposentadoria por invalidez, o segurado deve estar “incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência” (art.42 da Lei 8213/1991); essa incapacidade se verifica no caso concreto desse ou daquele segurado?

Questões de fato podem ser resolvidas de diversas maneiras e por diversos meios de prova. Por exemplo, a Lei n. 13.846/19 (art. 23) determinou que a comprovação de união estável, para fins de pensão por morte, deve ser feita por meios documentais, não sendo suficiente a apresentação de testemunhas. Contudo, no âmbito do direito previdenciário e da assistência social, a legislação prevê que certas questões de fato precisam ser resolvidas por meio do mecanismo da perícia. Nesse sentido, no exemplo mencionado, a verificação da “incapacidade” no caso concreto, exigida para a concessão de aposentadoria por invalidez, “dependerá da verificação da condição de incapacidade mediante exame médico-pericial a cargo da Previdência Social, podendo o segurado, às suas expensas, fazer-se acompanhar de médico de sua confiança.” (Art.42, § 1º da Lei n. 8213/91).

Em diversos momentos das entrevistas realizadas no âmbito deste projeto, variados atores do sistema de justiça recorrem à distinção entre “questões de fato” e “questões de direito” para abordar o problema da judicialização excessiva de temas previdenciários. Por exemplo, diversos juízes apontaram para o que acreditam ser dificuldades na internalização, pelo INSS, de respostas que tribunais superiores deram à questões de direito; por sua vez, atores do INSS e outros integrantes do sistema de justiça apontam para as dificuldades do Judiciário em estabilizar posições claras sobre questões de direito. Também se afirmou, em diversas entrevistas, que juízes, técnicos e procuradores do INSS podem ter visões diferentes quanto a como interpretar os requisitos dispostos na legislação para concessão de benefícios. No caso da aposentadoria especial, por exemplo, afirmou-se que, enquanto

o INSS exige prova de atividade especial contemporânea aos fatos alegados, juízes costumam aceitar laudos que, embora atuais, atestam atividade pretérita.

Um tema recorrente nas entrevistas, porém, diz respeito à judicialização e divergências sobre questões de fato. Ainda que técnicos do INSS e juízes (ou mesmo diferentes juízes) concordem com relação à interpretação da lei, mantidas as demais variáveis constantes, é esperado que ainda haja divergência com relação a como aplicá-la em cada caso. Aplicar regras gerais a casos concretos envolve qualificar juridicamente certos fatos — por exemplo, essa pessoa, com essa condição de saúde, deve ou não ser considerada “incapaz” para o trabalho, nos termos da lei?

Segundo os entrevistados, porém, o relevante para esse ponto não são as questões de fato em geral (p. ex., determinar a idade de um segurado, seu tempo de contribuição ou sua atividade rural — que podem ser aferidos por prova documental ou testemunhal, dependendo do caso), mas sim aquelas cuja elucidação envolve a realização de perícia. Na percepção dos entrevistados, os principais benefícios responsáveis pelo volume de ações contra o INSS envolvem justamente questões de fato que exigem a intervenção de um perito (p. ex., Entrevistados 38 e 40, do Judiciário; do INSS, entrevistado 18).

Por força de lei, a concessão de certos benefícios depende da realização de perícia médica (auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadoria por invalidez) ou social (por exemplo, o BPC). A perícia é uma diligência do processo judicial ou administrativo, voltada para o esclarecimento de questões de fato necessárias a uma decisão, e realizada por pessoas que detenham experiência, *expertise* ou habilidade naquele tema. No caso específico das perícias que envolvem os benefícios por incapacidade, a presunção legal é de que somente um perito tem formação apropriada para se pronunciar sobre a existência ou não (e, se existir, o grau) de incapacidade.

Contudo, a perícia realizada na esfera judicial e a realizada no âmbito do INSS habitam esferas bastante distintas em termos de organização jurídica e profissional. Segundo o artigo 156 do Código de Processo Civil, “o juiz será assistido por perito quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico”, sendo o perito um profissional legalmente habilitado designado a partir de cadastro mantido pelo respectivo tribunal. Embora o juiz possa sempre convocar um perito, se considerar necessário, em alguns casos a perícia é obrigatória, por força de lei; a obrigatoriedade da perícia, porém, deve estar expressa na legislação.

O cadastro de peritos judiciais é formado a partir de consulta pública, complementada por consulta direta, pelo tribunal, a entidades técnicas, profissionais ou universitárias ligadas àquela área. Nesse sentido, embora a escolha do perito recaia sobre o órgão judicial que realiza a instrução e seja feita a partir de um cadastro formado pelo tribunal, não há peritos nos quadros formais do Judiciário.

Em contraste, a administração pública conta com um quadro permanente de peritos para elucidar questões de fato no âmbito de diversos processos administrativos. No caso específico dos processos para concessão de benefícios previdenciários e de assistência social, os peritos integravam o quadro funcional do INSS (e, de 2019 em diante, do Ministério da Economia). O ingresso na carreira se dá mediante concurso público, com formação e habilitação profissional exigidas em regulamento (o que inclui, no caso da perícia previdenciária, a habilitação para o exercício da medicina). Por outro lado, a atuação do perito em cada caso não depende de especialização específica em determinada área médica ou terapêutica.

Nesse cenário, a judicialização de pleitos que envolve certos benefícios (como os auxílios-doença e acidente, a aposentadoria por invalidez, o BPC e a aposentadoria da pessoa com deficiência) implicará na participação de necessariamente dois peritos, sujeitos a regras e contextos profissionais muito distintos. Vale notar que, embora os entrevistados do Judiciário enfatizem que, legalmente, o juiz não está obrigado a seguir o resultado da perícia, também convergem no sentido de ressaltar a indispensabilidade da sua realização — não apenas em termos legais, mas práticos, do ponto de vista da *expertise* técnica que o juiz não possui. Diversos entrevistados apontam, ainda, para uma tendência de os juízes seguirem a conclusão sustentada pelo resultado da perícia judicial na maioria dos casos. Além disso, como também destacado em entrevistas, inclusive de vários atores do sistema de justiça, o juiz e o perito judicial não necessariamente terão acesso (ou levarão em consideração) ao resultado do laudo do perito na esfera administrativa²⁸.

A ocorrência dessas duas atividades periciais independentes, em contextos institucionais distintos, cria espaço inclusive para a formação de lógicas de atuação diferentes. Embora, nesse ponto, haja discordância de diagnóstico entre as entrevistas, foi bastante frequente alguma observação quanto às diferenças de formações, preocupações e procedimentos entre os peritos judiciais e os administrativos. Entre alguns exemplos mencionados, destacam-se: as diferentes estruturas de incentivos a que os dois profissionais estão sujeitos; os diferentes procedimentos adotados inclusive para a elaboração do laudo pericial, com o perito judicial que dialoga com quesitos livremente formulados pelo juiz, e o perito previdenciário que segue um manual de normas e procedimentos geral do INSS²⁹; maior preocupação “orçamentária” por parte dos peritos do INSS, que seriam mais “rigorosos” na concessão de benefícios.

28 Uma outra dimensão da análise pericial recai sobre as suas consequências – na esfera administrativa e judicial. No caso da primeira, a perícia possui efeito vinculativo total: o servidor do INSS não afasta o laudo pericial, pois sofre o risco de ser responsabilizado. Já os juízes, em alguns casos, fazem uso da maior liberdade de decidir. Essa ponderação é interessante para avaliar os incentivos a que estão sujeitos não somente os peritos, mas também os tomadores de decisão – servidor de INSS e juízes.

29 Uma dimensão importante do tema, que aparece na seção de propostas, é o relato de entrevistados de que muito raramente há possibilidade de rediscussão da perícia no âmbito no Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), o que faz com que essa não seja a via recursal eleita – o segurado opta por recorrer diretamente ao Judiciário.

Este relatório não tem como objetivo documentar, analisar ou testar essas proposições sobre como atuam e decidem os diferentes peritos. Contudo, os resultados do trabalho qualitativo realizado até aqui permitem construir hipóteses sobre a judicialização a partir dos seguintes elementos: (i) a necessidade de realização de duas perícias para a elucidação de certas de fato, bem como (ii) a independência entre essas perícias e (iii) as potenciais diferenças na configuração da atuação de cada perito, judicial e administrativo/previdenciário.

Esses elementos permitem sustentar, como hipótese, que benefícios previdenciários e assistenciais que exijam perícia, por força da legislação, tenderão a provocar mais judicialização, mantidos constantes outros elementos, já que: (i) haverá necessariamente uma questão de fato não trivial (que não possa ser aferida documentalmente, por testemunho etc.), a ser resolvida (ii) por técnicos independentes um do outro, que (iii) atuam dentro de lógicas e procedimentos potencialmente distintos.

Para uma investigação empírica sobre esse tema, enfocamos os casos em que a discussão factual não é trivial, como, por exemplo, aqueles que exigem perícia, com os demais casos. Essa comparação pode ser feita de modos distintos, conforme os dados disponíveis. Os dados administrativos do INSS possibilitam a comparação por tipos de benefícios, sendo aqueles que envolvem avaliação de invalidez ou constatação de deficiência os mais sujeitos à controvérsia com relação à apuração dos fatos. Os textos das decisões judiciais, por sua vez, permitem a identificação dos assuntos discutidos, por meio do emprego de análise de expressões regulares, as quais podem ser associadas a padrões de decisão, trazendo evidências adicionais sobre a hipótese em discussão. Finalmente, a pesquisa qualitativa oferece elementos para aprofundamento da interpretação dos resultados.

Como observado, as entrevistas com atores-chave corroboraram essa hipótese ao revelaram que há diferenças de análise entre perícias no processo judicial e no processo administrativo, o que incentiva a judicialização. Em especial, destacamos a ideia que aparece em diversas entrevistas do Judiciário, de advogados e de defensores públicos, de que os peritos do INSS seriam “mais rigorosos” na avaliação da incapacidade. Supondo que essa percepção seja compartilhada por atores do sistema de justiça com poder de judicializar (como defensores, advogados e promotores e procuradores, além dos próprios segurados), há aqui um duplo incentivo à judicialização de uma decisão negativa por parte do INSS: primeiro, o simples reconhecimento de que questões de fato têm potencial de gerar respostas divergentes na análise do mesmo caso; segundo, a percepção adicional de que a perícia judicial poderá ser relativamente “menos rigorosa” com o segurado. Por esses motivos, construímos a hipótese de que benefícios que envolvem perícia seriam mais judicializados.

As análises quantitativas também oferecem evidências que corroboram essa hipótese. Dados do INSS oferecem algumas evidências iniciais, por meio da comparação, por tipo de benefício, entre a proporção dos benefícios concedidos administrativamente, indeferidos e aqueles que foram concedidos por decisão judicial. A Tabela 25 apresenta os seis principais tipos de benefícios concedidos

judicialmente, destacando a sua participação também nos processos concedidos e indeferidos pela via administrativa. A comparação entre essas participações informa se um determinado tipo de benefício tem uma propensão maior ao indeferimento e à sua subsequente judicialização. O primeiro ponto a se notar é que o Auxílio-Doença Previdenciário, apesar de ser o tipo de benefício com maior participação naqueles concedidos judicialmente, apresenta um nível de judicialização inferior ao esperado, dada a sua maior participação nos concedidos e indeferidos administrativamente. Trata-se, portanto, apenas de um efeito escala.

Para fins da avaliação da hipótese em escrutínio, destaca-se os resultados referentes a benefícios que tipicamente requerem avaliação factual complexa, como é o caso de Aposentadoria Invalidez Previdenciária e Amparo Social da Pessoa Portadora Deficiência. O primeiro é pouco relevante entre os concedidos e praticamente irrelevante entre os indeferidos. Ainda assim, ocupa uma posição altamente relevante entre os concedidos por medida judicial, o que indica que são mais judicializados e com decisão judicial favorável ao segurado. O segundo é um caso em que as concessões são pouco relevantes (1,7%), mas o indeferimento relativamente alto, não havendo tanta diferença entre este e a proporção de judicializados. Isso indica que a principal origem de sua maior judicialização parece estar no indeferimento em esfera administrativa. Também é importante notar que o benefício de auxílio-maternidade, que é um dos cinco mais importantes em esfera administrativa, não consta entre os cinco principais com concessão por decisão judicial. Esse fato é também consistente com a hipótese, visto que a apuração factual para esse tipo de benefício é trivial (isto é, não exige a realização de perícia médica, envolvendo uma questão de fato que pode ser resolvida documentalente).

Tabela 25: Seis principais tipos de benefícios concedidos judicialmente

TIPO DE BENEFÍCIO	CONCEDIDO – JUDICIAL		CONCEDIDO – ADMINISTRATIVO		INDEFERIDO	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Auxílio-Doença Previdenciário	154.377	26,0%	2.219.817	44,8%	2.088.149	51,1%
Aposentadoria por Idade	103.248	17,0%	650.492	13,1%	484.442	11,8%
Aposentadoria Invalidez Previdenciária	96.811	16,0%	176.768	3,6%	2.600	0,1%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	57.237	10,0%	353.566	7,1%	524.493	12,8%
Amp. Social Pessoa Portadora Deficiência	46.120	8,0%	85.936	1,7%	286.979	7,0%
Pensão por Morte Previdenciária	42.166	7,0%	410.192	8,3%	180.197	4,4%
Total	593.772	-	4.951.485	-	4.090.138	-

Fonte: Elaboração própria com base em dados administrativos INSS.

A análise do conteúdo dos textos das decisões judiciais publicadas nos diários oficiais permite exercício empírico adicional. Por meio de busca por expressões regulares, foi possível identificar se as decisões mencionavam ‘perícia administrativa’ ou ‘perícia judicial’ e se a decisão judicial foi favorável ou contrária ao demandante, no caso o segurado do INSS. Com essas variáveis observáveis para as

diversas ações judiciais, foi possível estimar um modelo estatístico (no caso, um modelo logit) que associa características observáveis — como a menção ou não à perícia administrativa — e a probabilidade de ocorrência de um evento (no caso, se a decisão é favorável ao segurado).

A Tabela 26 apresenta os resultados das estimações em seus efeitos marginais, ou seja, qual o impacto esperado da variável em pontos percentuais na probabilidade de sucesso da demanda administrativa. São apresentadas sete especificações. As primeiras três apresentam, cada uma, a relação entre uma das expressões regulares e a probabilidade de sucesso da demanda: perícia (sem especificação), perícia administrativa e perícia judicial. A quarta especificação agrupa todas as expressões, a quinta acrescenta um controle para casos do TJSP (TJ São Paulo), enquanto a sexta inclui um controle para os casos do TRF3 e a sétima inclui um controle para casos do TJSP ou TRF3, com o intuito de checar se os resultados decorrem de uma particularidade desse TJ e ou Região, cuja representatividade é muito grande na base de dados e os resultados refletem uma média que pode não informar sobre ou outros TJs e/ou outras regiões.

Tabela 26: Efeito marginal médio – Perícia

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Caso Perícia = 1	-0,0142***			-0.0064***	-0.011***	-0.0109***	-0.00130
	(0,0015)			(0.0016)	(0.0016)	(0.0016)	(0.0016)
Perícia Adm. = 1		0,311***		0.313***	0.317***	0.312***	0.304***
		(0,0309)		(0.0304)	(0.0298)	(0.0307)	(0.0321)
Perícia Jud. = 1			--0,041***	-0.0374***	-0.0437***	-0.0475***	-0.0348***
			(0,0023)	(0.00240)	(0.0024)	(0.0024)	(0.0024)
D. TJSP					0.0297***		
					(0.0019)		
						-0.0598***	
D.TRF3						(0.0015)	
							-0.0630***
D. TJSPouTRF3							(0.00185)
Observações	466.184	466.184	466.184	466.184	466.184	466.184	466.184

Desvio padrão robusto em parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Elaboração própria.

Como se verifica, na especificação completa (6) os casos que tratam de perícia administrativa estão associados a uma probabilidade de sucesso (provimento em favor do segurado), em média, 30,4 pontos percentuais superior. Esse dado é relevante para nossa hipótese em dois níveis. Primeiro, o

assunto “perícia administrativa” é, em si, bastante discutido na esfera judicial, como já indicavam os dados do INSS. Segundo, quando a “perícia administrativa” é discutida no caso, há maior probabilidade de que o segurado tenha acolhido o seu pedido de revisão da decisão administrativa que lhe negou um determinado benefício.

Por outro lado, observamos que, se há menção no texto judicial à perícia judicial, a probabilidade de sucesso do segurado se reduz em 3,4 pontos percentuais. É possível que esse efeito decorra de confirmação pela perícia judicial dos fatos apurados pela perícia administrativa, sendo esse o motivo de o juiz especificar em seu texto o termo “perícia judicial”. Também é importante destacar, na leitura desse dado, que, para muitos juízes, os termos “perícia” e “perícia judicial” são usados de forma intercambiável no processo judicial, já que o único laudo com relação ao qual o juiz terá necessariamente que se manifestar, em todo e qualquer caso que envolve esse benefício que exige perícia, é o do perito judicial. Assim, a leitura completa desse dado exigiria articular as eventuais razões que levariam um juiz a especificar a perícia como “judicial”, em casos em que essa é a única perícia tematizada no processo.

No todo, as regressões indicam que assuntos relativos à apuração de fatos por meio de perícia é um importante elemento para a reversão da decisão administrativa. Os resultados, ademais, são robustos para o controle regional, o que significa que podem ser considerados válidos para todo o País.

5.5. CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DO INSS

A crescente demanda pelos serviços do INSS é notória e pode ser observada na evolução das concessões de benefícios previdenciários e assistenciais ao longo dos anos, conforme apresentado na Seção 4 deste relatório. Há evidências anedóticas diversas de que o aumento da demanda pelos serviços da autarquia resultou em aumento das filas e do tempo de análise, conforme também exposto na Seção 4. Esse fato sustenta a hipótese de que uma das causas da judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais seria a incapacidade de resposta do INSS às demandas crescentes por parte dos segurados.

Esse é um tipo de judicialização de políticas públicas que difere do padrão usualmente identificado na literatura, em que o administrado diverge de uma decisão administrativa e, por isso, procura no Judiciário a revisão dessa decisão (Maranhão *et al.*, 2014). No caso de falta pela demora, o Judiciário é acionado para que a entidade administrativa decida, e não para revisar eventual decisão negativa (Leitão, 2020). A evidência anedótica da relevância da judicialização pela falta de análise de requerimentos é notável na crescente impetração de mandados de segurança noticiados pela mídia.

A avaliação da hipótese de que a incapacidade administrativa do INSS contribui para a judicialização de temas é aqui feita em quatro etapas. A primeira apresenta evidências colhidas nas entrevistas,

nem sempre convergentes. A segunda mostra uma análise do conteúdo das decisões judiciais, publicadas nos diários oficiais da Justiça, procurando identificar o padrão de decisão judicial em casos que tratam de mandados de segurança por demora administrativa. Na sequência, são avaliados os efeitos de reformas administrativas, empreendidas ao longo de 2019, com o propósito de redução de filas para análise de pedidos de concessão de benefícios variados. Finalmente, é feita uma análise da evolução dos recursos humanos e financeiros da autarquia, a fim de avaliar se a elevação do tempo médio de análise pode estar associada à redução dos recursos disponíveis.

As entrevistas são consonantes em indicar que parte da judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais é causada pela demora administrativa, embora haja divergência sobre sua relevância frente ao total de casos judicializados. Segundo a Procuradoria-Geral do INSS, a demora no atendimento é uma das fontes causadoras de litígio, mas não seria a principal. Conforme relata, no ano de 2019 o INSS recebeu 100.000 mandados de segurança concernentes a atraso na análise de pedidos, ao mesmo tempo em que receberam 1,5 milhão de ações sobre questionamento do mérito das decisões administrativas³⁰.

A Procuradoria-Geral afirmou, ainda, que mais de 90% dos requerimentos chegam pelos canais remotos, mas que isso gera um problema, pois a abertura de possibilidade de requerimentos administrativos implica em fila e demora. A informação reportada foi ao encontro do que afirmou o entrevistado da Diretoria de Benefícios do INSS, trazendo outro detalhe importante que pode haver afetado o tempo de resposta administrativa: as aposentadorias dos servidores.

Conforme relatou o entrevistado da DIRBEN, o salário dos servidores é composto de 60 a 90% da gratificação de desempenho de atividade do seguro social. Essa gratificação, contudo, não era incorporada na aposentadoria dos servidores. Após uma greve, a partir de janeiro de 2019, um acordo permitiu que a integralidade dessa gratificação fosse implementada na aposentadoria dos servidores.

Isso incentivou que grande parte dos servidores de concursos anteriores começassem a se aposentar próximo a essa data para terem direito ao benefício. A aposentadoria em massa de servidores se somou à implantação em 2018 dos canais digitais de acesso pelo Meu INSS, gerando uma grande demanda de registro de requerimentos, ao mesmo tempo em que já havia uma queda crescente da capacidade de análise pelo contingente de funcionários.

Como explica entrevistado da Procuradoria Federal de São Paulo, o “Meu INSS” teria surgido como “INSS Digital” para garantir que a agência mantivesse o fluxo de atendimento, tendo em vista que

30 A existência de poucos mandados de segurança, em comparação às ações que questionam o mérito das decisões administrativas, porém, não apresenta um dado seguro por si só. Isso porque, conforme entendimento insculpido no Recurso Extraordinário n. 631.240/MG, em que se discutiu a necessidade de prévio requerimento administrativo para ajuizar ações previdenciárias, os segurados podem ingressar com ações ordinárias, sem o referido indeferimento ou deferimento (este último em caso de revisão), se o tempo de análise administrativa ultrapassar o prazo de 45 dias.

inúmeros servidores iriam se aposentar e não havia previsão de abrir concurso. A ideia era fortalecer acordos de cooperação técnica para que houvesse frentes de atendimento.

Como se depreende dos relatos, até 2017 a solução mais comum para resolver atrasos e problemas e atendimento do INSS era a contratação de mais servidores por meio de concurso público. Essa diretiva mudou a partir dessa data, com um enfoque maior no aumento da produtividade dos servidores. Além da digitalização, o INSS adotou fluxos para a concessão automática de benefícios e tem trabalhado com incentivos individuais para aumentar a produtividade dos servidores, especialmente após a MP n. 871 (posterior Lei n. 13.846/2019). Essas providências surtiram efeito sobre o estoque de demandas que começou a ser reduzido.

A demora de atendimento do INSS após a implantação do “Meu INSS”, contudo, é sustentada por alguns entrevistados como um problema de percepção, uma vez que o agendamento eletrônico internalizou a fila que ocorria antes na porta das agências.

Outros entrevistados, como magistrado da Turma Regional de Uniformização da 2ª Região, narram que a demora tem ocorrido na prática para a própria concessão do benefício, levando advogados e defensores a impetrarem mandados de segurança para obrigar o INSS a tomar uma decisão no caso, uma vez que decisões administrativas passaram a demorar de oito meses a até um ano.

Também pelas entrevistas é possível assumir que não se trata de questão regional. Entrevistado do Ministério Público Federal do Paraná afirmou verificar uma “enxurrada de pessoas” procurando o Judiciário em função da demora na análise de requerimentos, enquanto aguardam decisões em Ações Cíveis Públicas em Brasília, no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Um exame do conteúdo das decisões judiciais que tratam de ações motivadas pela demora na administração pública revela que esse é um assunto em que o demandante tem elevada probabilidade de sucesso. Por meio de expressões regulares, é possível identificar os casos que tratam de mandados de segurança relacionados ao atraso administrativo, por mencionarem o prazo de 45 dias.

A tabela a seguir identifica o efeito desse tipo de caso sobre a probabilidade de sucesso da demanda, o que é feito por meio de uma regressão *logit*. Nota-se que as ações motivadas pela demora têm uma probabilidade bem maior de sucesso, estimada, como se nota em seus efeitos marginais, em 35 pontos percentuais a mais. Esses resultados, ademais, são robustos para diferentes especificações do modelo, incluindo o controle para o TJ São Paulo e TRF3, que são sobre-representados na amostra. Isso significa que o aumento do tempo de análise dos pedidos, já identificada na Seção 4, deve mesmo motivar o aumento da judicialização, pois o Judiciário responde de modo consistente e contrário à autarquia quando esse é o tema da demanda judicial.

Tabela 27: Efeito marginal médio – Mandado de Segurança

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variáveis						
MS 45 dias = 1	0.341*** (0.015)		0.353*** (0.0136)	0.353*** (0.0136)	0.357*** (0.0131)	0.356*** (0.0132)
MS sem coletivo = 1		-0.017** (0,0071)	-0.042*** (0.0074)	-0.0395*** (0.0074)	-0.035*** (0.0074)	-0.043*** (0.0074)
D. TJSP				0.0183*** (0.0018)		
D. TRF3					-0.055*** (0.0015)	
D. TJSPouTRF3						-0.066*** (0.0018)
Observações	466,184	466,184	466,184	466,184	466,184	466,184

Desvio padrão robusto em parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Elaboração própria.

Uma das medidas postas em prática para tentar reduzir o estoque de pedidos sem decisão e melhorar a velocidade das respostas do INSS aos beneficiários foi a criação da Estratégia Nacional de Atendimento Tempestivo – ENAT, instituída pela Resolução n. 695, de 8 de agosto de 2019, uma ação que combina diferentes frentes de atuação estratégica administrativa, para prover atendimento tempestivo e conclusão da análise de requerimentos em prazo igual ou inferior a 45 dias³¹.

A Enat possui como pilares as Centrais Especializadas de Alta Performance³² — CEAPs; as Centrais de Análise de Benefício — CEABs³³; o Programa Especial para Análise de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios; as metas de desempenho institucional para fins de

31 A Enat foi resultante das premissas estabelecidas no Plano de Ação 2019 do INSS, aprovado pela Resolução n. 682, de 13 de junho de 2019.

32 As Centrais Especializadas de Alta Performance foram instituídas pela Resolução nº 681, de 24 de maio de 2019, em caráter piloto, tendo como instituições iniciais a Central Especializada de Alta Performance para Análise de Requerimentos de Reconhecimento Inicial de Salário-Maternidade - CEAP - MATERNIDADE; Central Especializada de Alta Performance para Análise de Requerimentos de Reconhecimento Inicial de Aposentadoria por Idade - CEAP - IDADE; e a III - Central Especializada de Alta Performance para Análise de Processos com Índícios de Irregularidade - CEAP - ANTIFRAUDE.

A referida resolução foi posteriormente alterada pela Resolução n. 715, de 9 de dezembro de 2019, para incluir outras três CEAPs: para Análise de Requerimentos de Certidão de Tempo de Contribuição - CEAP- CTC; para Análise de Requerimentos de Pensão por Morte e de Auxílio-Reclusão - CEAP-DEPENDENTES; e Central Especializada de Alta Performance para Análise de Requerimentos de Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - CEAP-DEFESO.

33 Por sua vez, as Centrais de Análise de Benefícios foram instituídas pela Resolução n. 691, de 25 de julho de 2019, tendo como foco a desterritorialização e padronização das análises. As CEABs foram divididas em duas vertentes: Centrais de Análise de Benefício para Reconhecimento de Direitos e CEAB para Atendimento de Demandas Judiciais, ambas divididas em cinco regionais, de modo que devem proceder à análise ou implantação de benefícios de acordo com a sequência estabelecida pela DIRBEN.

percepção da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social — GDASS; e a rotina de processamento e concessão automática de benefícios previdenciários.

Dentro dessa iniciativa, previu-se a digitalização dos serviços prestados pelo INSS aos cidadãos por meio de canais remotos de atendimento³⁴; a possibilidade de substituição do controle de frequência dos servidores pelo de produtividade³⁵; o redimensionamento da lotação e o incremento do número de servidores dedicados exclusivamente às atividades de análise dos requerimentos de reconhecimento de direitos; e a conversão da Central de Atendimento 135 para canal de formalização de requerimentos.

A Medida Provisória n. 871, de 18 de janeiro de 2019, teve grande influência nessa tentativa de melhorar o fluxo administrativo do INSS. Inicialmente, previu-se a elaboração do Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, com o pagamento de Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios – BMOB, correspondente ao valor de R\$57,50 por processo integrante do Programa Especial concluído.

A priori, tal programa não teria relação com os requerimentos iniciais que estivessem represados. Entretanto, o art. 1º, §2º, da referida medida previu que poderiam integrar o Programa Especial também a análise de processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS cujo prazo legal para conclusão tivesse expirado na data da publicação da MP, posteriormente estendida a data da publicação da Lei n. 13.846, em 18 de junho de 2019, na qual a MP foi convertida. O programa, contudo, somente foi operacionalizado a partir das alterações produzidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, respectivamente Leis n. 13.857 e n. 13.858, ambas de 11 de julho de 2019.

Um dos riscos de incentivar a produtividade na avaliação de demandas represadas e em atraso é o de também incentivar indeferimentos. Entrevistado do DIRBEN apontou que para contornar essa possibilidade foi criado um grupo para análise da produtividade dos servidores, que verifica tanto as concessões quanto os indeferimentos.

Com efeito, outro ato que vem sendo implementado pelo INSS e está previsto na Enat é a análise automática dos benefícios, notadamente a concessão e o indeferimento automáticos.

34 A digitalização dos serviços prestados pelo INSS aos cidadãos por meio de canais remotos de atendimento está prevista no Plano de Transformação Digital do INSS, Portaria Interinstitucional n. 4, de 10 de abril de 2019, em que foi criado o Comitê Estratégico para a transformação digital, tendo como alguns dos pilares a melhoria do atendimento ao cidadão e a celeridade na análise de concessão inicial de benefícios, sendo formada pelo Presidente do INSS, pelo Secretário de Previdência, pelo Presidente do DATAPREV e pelo Secretário de Governo Digital do Ministério da Economia. Com a transformação digital, dos 96 serviços prestados pelo INSS, 90 passaram a ser disponibilizados de forma digital.

35 Em entrevista, questionou-se à DIRBEN se os servidores podem escolher os processos mais simples para análise de modo a aumentar seus indicadores de produtividade. Em resposta, foi relatado que o servidor não pode escolher, pois existe uma fila nacional de acordo com os processos mais antigos.

Segundo relata entrevistado da Procuradoria-Geral do INSS, a automatização é uma necessidade se a autarquia quiser cumprir os prazos legais de resposta aos pedidos por benefício. O INSS, contudo, teria se concentrado por ora em melhorar suas rotinas para a concessão automática, mas ainda avança lentamente em relação ao indeferimento automático. Como exemplo, o entrevistado citou o caso de um pedido de salário-maternidade: como basta ao INSS a certidão de nascimento, sendo a mãe segurada, a concessão automática é simples. Quando algum documento não condiz com os dados que possuem, o processo é redirecionado para a esteira manual.

Como informa entrevistado da Superintendência Regional do INSS, o processo administrativo se inicia com o requerimento, que pode ser feito por meio dos canais remotos (Meu INSS e 135). Esse benefício, no momento do requerimento, tem dois tipos de tratamento: 1) se a base de dados do segurado reunir todos os critérios para a concessão do benefício, haverá a concessão automática; 2) não reunindo, será gerada uma tarefa e irá para um banco de tarefas, em que o servidor analisa por ordem cronológica.

Conforme narra, nessa avaliação manual o servidor do INSS deve analisar a documentação apresentada e eventualmente solicitar novos documentos, o que dá causa a um agendamento de cumprimento de exigências para que a análise prossiga. A partir de então, o servidor deve utilizar os sistemas PRISMA, SABI ou SIBE para verificar a concessão ou não do benefício. Caso concedido, o benefício é redirecionado para o sistema SUBE, momento em que o servidor irá produzir o despacho administrativo. O recurso e a revisão ocorrem da mesma forma.

A concessão automática está prevista administrativamente na Portaria Conjunta n. 6/PRES/DIRBEN/DIRAT/INSS de 27 de julho de 2017, em que se pretendia o reconhecimento automático do direito à aposentadoria por idade, por meio de carta enviada aos segurados com o fito de informar que teriam direito ao referido benefício. Em 2019, porém, ganhou especial relevância ao integrar a Enat.

Um dos fatores que permitiu um aprimoramento da concessão automática é a previsão de que cartórios deverão repassar ao INSS, em até um dia útil, a relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia (conforme art. 23 da Lei n. 13.846/2019). Com essas informações, o INSS pode conceder automaticamente benefícios como salário-maternidade e cessar benefícios de segurados que tenham falecido.

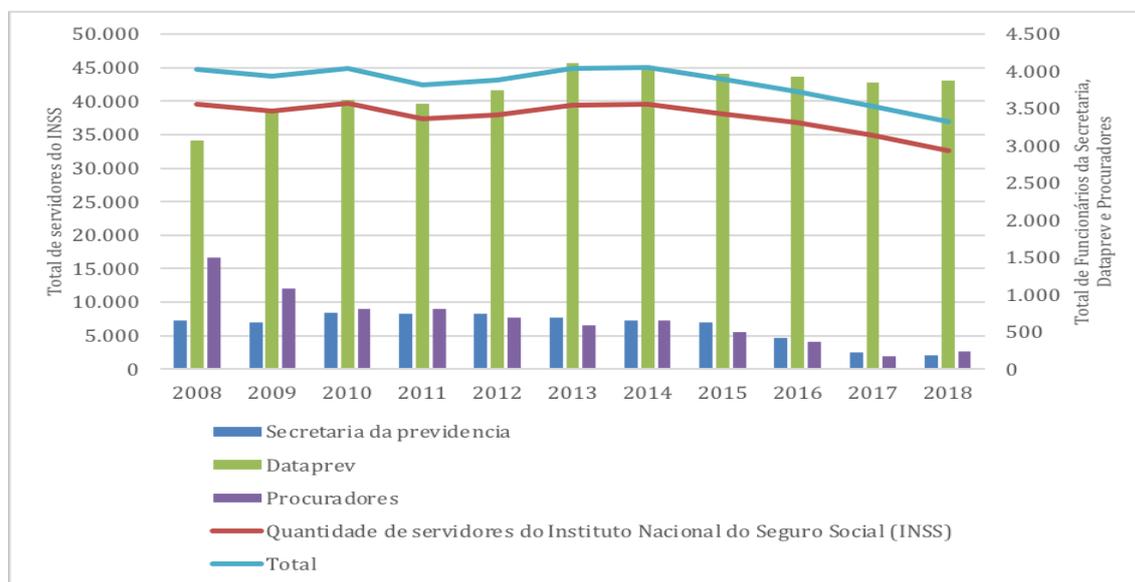
A análise dos processos administrativos ao longo de 2019, por tipos de benefício e características do segurando, revelam que as reformas administrativas narradas surtiram o efeito esperado de redução da espera, o que se nota pelo aumento desproporcional de concessões no mês em que cada benefício específico foi objeto de uma ação administrativa. Em especial, nota-se que nos meses de abril e maio, quando entraram em vigor as Centrais Especializadas de Alta Performance, observou-se um sensível

aumento no número de concessões nos benefícios que foram alvo dessa política (e.g. licença maternidade), tendo o fluxo retornado aos padrões anteriores logo em julho, indicando a redução de filas³⁶.

O mesmo efeito pode ser observado na concessão de benefícios, que se intensificou a partir do segundo semestre de 2019, quando foi adotada a política de análise expressa, a qual, segundo indicações desses processos, resultou em redução de filas. Por outro lado, o bônus para análise pode ter causado incentivo adverso para o indeferimento de solicitações, conforme antecipado. Os dados dos processos administrativos indicam que, de fato, o nível de indeferimento aumentou no segundo semestre de 2019, controlando-se os tipos de benefício e características observáveis dos segurados. Se, de um lado, as reformas, ao tornarem o processo mais célere, reduzem o incentivo à judicialização, por outro, ao aumentarem a taxa de indeferimento, podem ter efeito inverso sobre as demandas judiciais.

Parte da incapacidade administrativa em dar conta da crescente demanda por serviços do INSS decorre da redução do corpo técnico ao longo dos anos, assim como do crescimento relativamente modesto das despesas administrativas. A figura a seguir revela que a evolução do número de funcionários do INSS ao longo de dez anos, por tipo e função. Nota-se uma queda de 17,4% no número total, sobretudo após 2014, a qual é explicada principalmente pela redução dos servidores do INSS. É também notável a queda no número de procuradores, que fazem a defesa da autarquia e têm por função aperfeiçoar o diálogo entre as esferas administrativa e judicial.

Figura 26: Distribuição de funcionários por tipo

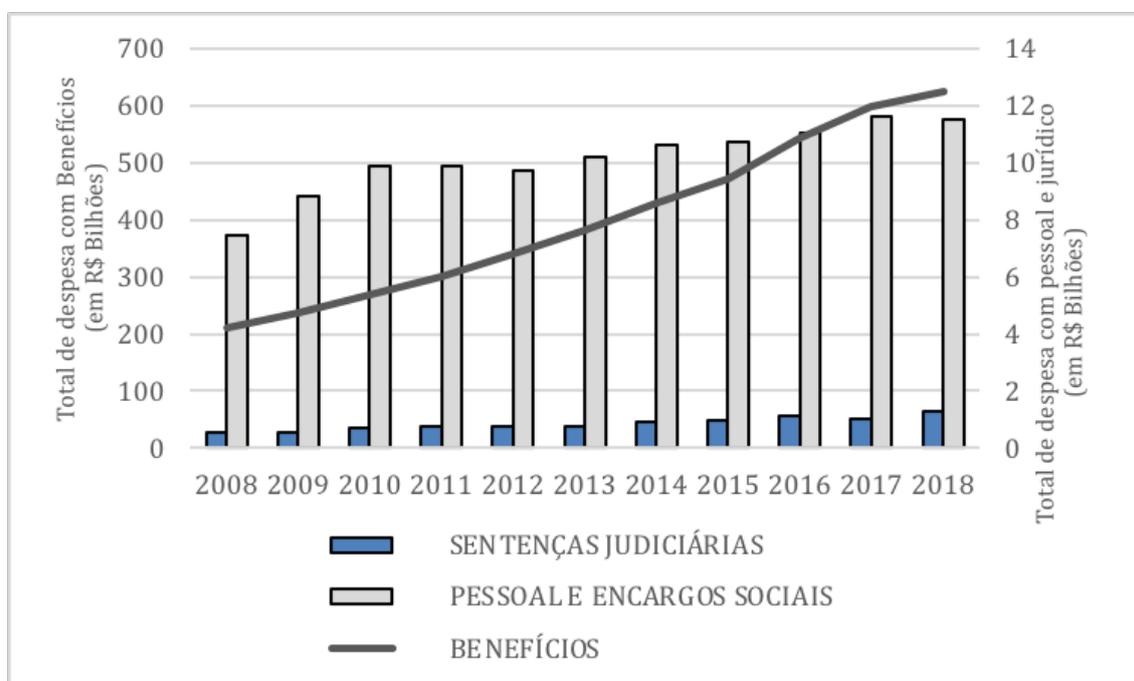


Fonte: Elaboração própria.

36 Para cada um dos benefícios foram realizadas regressões logísticas com controle pelos meses do ano. Dado o grande volume de tabelas resultantes, optou-se por reportar apenas os resultados mais importantes, estando as regressões disponíveis com os autores.

Também no campo das despesas, apresentadas na figura a seguir, nota-se um descompasso entre a evolução dos benefícios concedidos e das despesas com pessoal e encargos sociais. Enquanto benefícios triplicaram (aumento de 196%) entre 2008 e 2018, as despesas com pessoal aumentaram 54,9%. Mesmo considerando valores nominais, é visível que o crescimento das despesas de pessoal é modesto e bastante inferior ao relacionado à concessão de benefícios. Também é relevante mostrar que a proporção da despesa decorrente de sentenças judiciais cresceu bem mais do que as despesas de pessoal, aumentando 140,8%. Tanto os dados de pessoal quanto os dados orçamentários mostram que o INSS tem recebido relativamente menos recursos, enquanto cresce a participação do Judiciário na resolução de conflitos relacionados à previdência.

Figura 27: Evolução nas despesas do INSS



Fonte: Elaboração própria.

6. PROPOSTAS DE POLÍTICAS

6.1. PROCESSO PARA SELEÇÃO DE PROPOSTAS DE POLÍTICAS

Neste projeto, diagnosticamos e analisamos padrões quanto à judicialização de causas previdenciárias, discutindo possíveis explicações para suas transformações ao longo do tempo. Uma vez obtidos os resultados advindos da combinação entre metodologias quantitativa e qualitativa, o próximo passo consiste em avançar para além do diagnóstico do problema: oferecer um conjunto de propostas que visam remediar os gargalos e desafios encontrados. Assim, procuramos consolidar elementos que permitam construir possíveis soluções, de reforma institucional e de política pública, capazes de atuar positivamente sobre o cenário da judicialização que envolve o INSS.

Considerando que a equipe de pesquisa não tem suficiente envolvimento direto, sistemático e profissional com a operação cotidiana desses sistemas e procedimentos, um risco nessa tarefa seria a formulação de propostas desconectadas da realidade e das possibilidades institucionais. Nesse sentido, julgamos fundamental prestar atenção à experiência de atores que têm um ponto de vista interno, para ancorar nossa pauta de soluções o máximo possível no que é viável, útil e realista, considerando o funcionamento do processo administrativo e do processo judicial quanto às questões previdenciárias.

Essa preocupação esteve embutida no desenho e condução de diversas etapas do projeto. Nas entrevistas com diversos atores-chave (como, por exemplo, procuradores ou técnicos do INSS, ou juízes com particular envolvimento nos fóruns de diálogo interinstitucional sobre previdência), procuramos explorar e tematizar de forma expressa diferentes possibilidades de reformas potencialmente úteis, na percepção desses atores. Essas falas foram fundamentais para a definição inicial das linhas e temas gerais da pauta de propostas.

Em seguida, discutimos internamente os principais pontos sobre reformas levantados nas entrevistas, comparando-os com uma revisão da literatura sobre Direito Previdenciário e assistência social no Brasil bem como com nossos dados quantitativos. Nesse ponto, após a realização das entrevistas e leitura dos textos mapeados por nossos pesquisadores, a equipe formulou uma pauta inicial de sugestões de reforma, cuja pertinência seria sustentada por um conjunto de elementos quantitativos, qualitativos e bibliográficos.

Na etapa seguinte, essa pauta inicial foi apresentada (em versão preliminar) em reunião com o Departamento de Pesquisas do Conselho Nacional de Justiça. A partir das críticas e sugestões ali apresentadas, as propostas foram ajustadas e aprimoradas, com a reformulação de diversos pontos.

A nova versão das sugestões de política pública e reformas foi submetida a mais uma rodada de discussão crítica, incorporando outros pontos de vista. Organizamos no Insper um *workshop* remoto, realizado no dia 3/7, focado exclusivamente na apresentação e debate dessas propostas de reforma e de políticas públicas. Convidamos um conjunto de especialistas no tema previdenciário para apresentar críticas e impressões sobre o documento, e contamos com a participação efetiva, no evento, das seguintes pessoas:

- Adler Anaximandro Alves, Procurador Federal e ex-Procurador-Geral do INSS;
- Clara Mota, Juíza Federal, Secretária-Geral da AJUFE;
- Fabio Zambitte, Professor de Direito Previdenciário da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ);
- Lívia Peres, Juíza Auxiliar da Presidência do CNJ; e
- Luis Eduardo Afonso, Economista, Professor da FEA-USP.

Finalmente, após o *workshop* interno, a equipe de pesquisa se reuniu para consolidar os *inputs* fornecidos e discutir eventuais ajustes nas propostas de políticas públicas. A seguir essa consolidação é apresentada a partir da seguinte estrutura: primeiro apresentamos o panorama dos problemas a serem endereçados, com base no resultado das hipóteses e análises (Seção 5), para, em seguida, trazer a proposta de solução relativa a cada macroproblema.

6.2. MACROPROBLEMAS

Os testes de hipóteses por meio de análise empírica nos permitem concluir que a não observância de precedentes dos Tribunais Superiores nas decisões administrativas do INSS está associada a uma maior probabilidade de judicialização (hipótese 2); que a divergência em torno de questões de fato leva o segurado ao Judiciário, especialmente nos benefícios que requerem análise pericial (hipótese 4), e que a judicialização também é fruto da incapacidade administrativa do INSS em responder aos crescentes requerimentos dos segurados (hipótese 5). Ainda, a escolha de provocar o Judiciário varia a depender do perfil socioeconômico dos requerentes em cada região, do nível de desemprego, da formalidade do mercado de trabalho, bem como os entraves encontrados pelo segurado no processo administrativo variam a depender do seu nível de escolaridade.

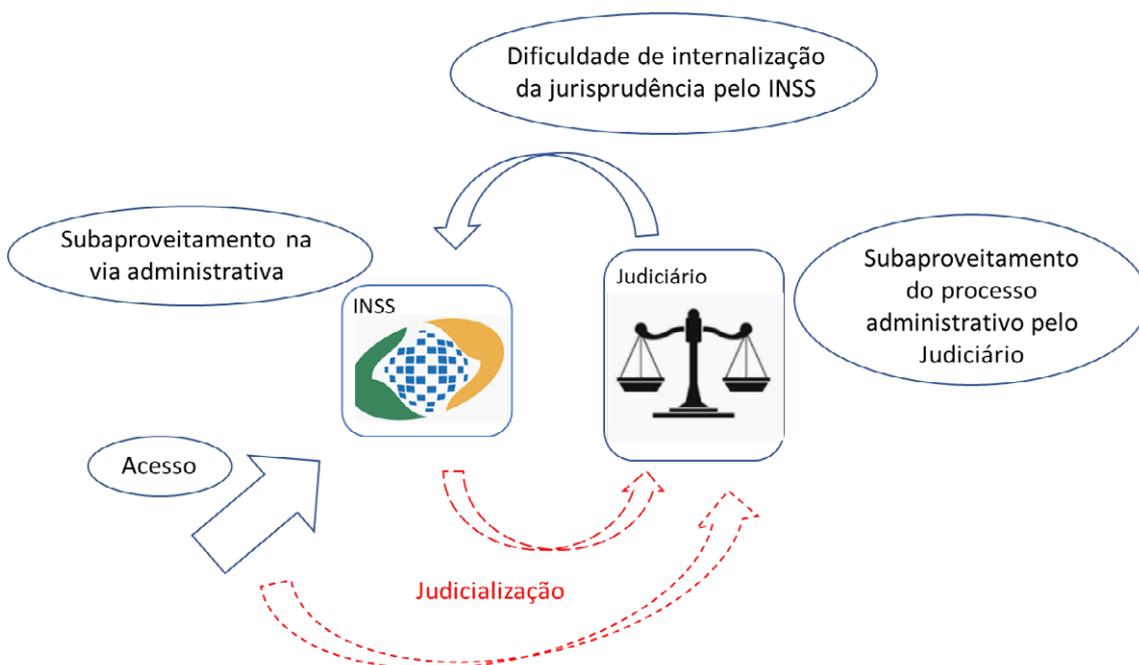
Analisando a judicialização dos benefícios previdenciários como um processo no qual o fluxo de demandas se desloca da esfera administrativa para o Judiciário a partir dos incentivos a que estão sujeitos os atores, podemos pensar em mecanismos que atuam no reforço da judicialização ou no seu desincentivo. Nesse desenvolvimento, o pretense segurado primeiro aciona a autarquia por meio do requerimento administrativo, podendo nessa fase já contar com auxílio de advogados. A judicialização ocorre no caso de negativa — parcial ou total — do pedido. A insatisfação com a prestação administrativa bem como a expectativa de reversão da decisão fazem com que o caminho lógico do indeferimento seja o recurso ao Judiciário.

É importante frisar que este trabalho oferece soluções que buscam evitar a judicialização *excessiva*, e não qualquer judicialização, uma vez que é legítimo o controle pelo Judiciário da legalidade da atuação administrativa. Entretanto, o que se percebe é que a atuação do Judiciário não se restringe apenas ao controle e revisão, mas, por vezes, assume a atuação da autarquia da análise caso a caso, numa judicialização que se torna massiva.

A excessiva judicialização pode ser entendida a partir de um duplo movimento. De um lado, as insuficiências da análise administrativa e, de outro, a expansão da atuação do Judiciário. Esse processo é marcado pelo ruído na comunicação entre as duas instituições, seja pela não interiorização da autarquia dos precedentes jurisprudenciais, seja, por vezes, pela desconsideração dos desenvolvimentos do processo administrativo na análise judicial.

Tanto o diagnóstico dos gargalos e desafios como as sugestões são descritos seguindo a ordem do fluxo de judicialização: iniciando pelo acesso do segurado ao INSS, sua relação com a autarquia no âmbito do processo administrativo e, ao final, com o desaguamento da demanda no Judiciário. Nesse esforço de síntese e ordenação, as hipóteses de pesquisa anteriormente formuladas podem ser rearranjadas em quatro macroproblemas, que explicam a judicialização excessiva de benefícios previdenciários e assistenciais no Brasil. São eles: (i) dificuldade de acesso à instância administrativa para requerer benefícios, (ii) subaproveitamento da via administrativa pelo INSS, (iii) subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial, (iv) pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados. Esses quatro macroproblemas e suas interações são representados na Figura 28.

Figura 28: Macroproblemas



Fonte: Elaboração própria.

(i) Dificuldades de acesso à instância administrativa para requerer benefícios

O primeiro macroproblema abrange as dificuldades enfrentadas pelos usuários para acessar a instância administrativa e pleitear seus benefícios. Esses obstáculos têm como possíveis causas (i) a pouca familiaridade de parte dos usuários com recursos digitais, cuja utilização no atendimento aos segurados e assistidos tem sido cada vez mais intensa; (ii) a opacidade do processo administrativo e da legislação previdenciária pelos cidadãos; e (iii) a assimetria identificada no tratamento entre requerentes com e sem advogado.

Como mencionado, nos últimos anos, a seguridade social passou por um processo acelerado de digitalização, marcado pela substituição do atendimento presencial nas agências do INSS pela interação virtual por meio da plataforma digital “Meu INSS”. Concebida como uma medida que visava a mitigar os efeitos negativos da eminente redução do quadro de servidores do INSS por conta de aposentadorias que não seriam repostas, a estratégia de desterritorialização da seguridade social tornou-se a principal aposta da autarquia para reduzir o expressivo contingente de pedidos de benefícios com análise pendente e reduzir a morosidade na prestação do serviço. A nova forma de organização teria permitido a criação de equipes especializadas na análise de determinados benefícios. Com treinamento específico e criação de padrões decisórios, essas equipes especializadas seriam mais eficientes e produziram decisões mais homogêneas e com menor taxa de erro do que o volumoso contingente de servidores generalistas espalhados pelas agências de todo o País.

A despeito dessas potenciais vantagens, a substituição do atendimento presencial nas agências do INSS pelo uso da plataforma digital “Meu INSS” foi objeto de críticas contundentes por conta de seus efeitos negativos sobre uma parcela extremamente vulnerável de usuários: os desprovidos de acesso à internet ou pouco familiarizados com ferramentas digitais.

Segundo alguns relatos, o acesso desses usuários à previdência e à assistência social teria sido fortemente prejudicado e, até mesmo, impossibilitado com a substituição açodada das agências do INSS pelo atendimento por meio da plataforma digital. Membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e advogados entrevistados afirmaram que, em muitas localidades, o atendimento nas agências passou a ser realizado apenas em situações excepcionais, como a realização de perícias ou a promoção de diligências. Ainda que essa informação seja contestada pela Procuradoria-Geral do INSS — para quem a estratégia de digitalização não teria suprimido o atendimento presencial, mas apenas evitado o atendimento espontâneo e sem prévio agendamento — parece incontroverso que os grupos mais vulneráveis tenham sido mais afetados pela mudança.

O fechamento de agências e a recusa ao atendimento espontâneo privaram muitos usuários do contato com servidores que poderiam orientá-los sobre a forma adequada de proceder para requerer benefícios previdenciários e assistenciais. Ainda que iniciativas para mitigar a exclusão desses grupos tenham sido adotadas — como a gratuidade das ligações telefônicas para orientação dos segurados ou a celebração de convênios com algumas prefeituras para o atendimento presencial — as entrevistas realizadas indicam que segurados pouco familiarizados com a internet ou com a interface do aplicativo do INSS acabaram recorrendo à assistência jurídica pública e privada para pleitear seus benefícios.

O recurso a advogados públicos e privados para suprir dificuldades de acesso à via administrativa do INSS não é exclusividade dos usuários pouco familiarizados com a internet. Embora tenham sido acentuados pela adoção da plataforma digital “Meu INSS”, os problemas de acesso aos serviços de seguridade social transcendem a barreira da inclusão digital. As entrevistas realizadas para a pesquisa apontam que o desconhecimento da legislação previdenciária, a opacidade do processo administrativo e a complexidade dos trâmites burocráticos criam incentivos negativos para o que os usuários pleiteiem seus benefícios com o INSS. Com dúvidas em relação aos seus direitos e às condições necessárias para requerer os serviços assistenciais e previdenciários, muitos cidadãos recorrem à assistência jurídica de profissionais públicos e privados.

Esse tipo de comportamento tende a impulsionar a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Havendo indeferimento na esfera administrativa, o custo de se acessar o Judiciário para aqueles usuários que já são assistidos por advogados torna-se negligenciável, aumentando a demanda pela tutela judicial da seguridade social. O efeito, ademais, tem potencial regressivo, pois torna mais provável o acesso à Justiça por parte daqueles que já haviam contratado assistência

jurídica na esfera administrativa. Considerando que a Defensoria Pública tende a concentrar seus esforços na defesa judicial dos assistidos, atuando apenas de forma episódica e pontual na esfera administrativa, os incentivos à judicialização de benefícios denegados na esfera administrativa tende a se concentrar em usuários que possuem condições de arcar com advogados particulares.

Outra característica, já citada, da forma de atendimento ao público do INSS que tende a estimular a judicialização é o atendimento preferencial de advogados nas agências da seguridade social. Por força de uma decisão prolatada nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, o INSS passou a disponibilizar um guichê exclusivo para atendimento de advogados nas agências da autarquia, sem necessidade de agendamento e retirada de senhas. Além do aumento de complexidade na organização do serviço e dos constrangimentos públicos gerados pelo atendimento preferencial de advogados em detrimento dos demais usuários, estima-se que em torno de 1000 servidores da autarquia sejam dedicados exclusivamente para o atendimento de demandas representadas por profissionais da advocacia.

Ainda que o acompanhamento de um advogado tenda a contribuir para o andamento das demandas e o aperfeiçoamento do processo administrativo previdenciário, é importante destacar que o atendimento prioritário a advogados consiste em um estímulo à judicialização dos pedidos de benefícios previdenciários e assistenciais. Como o custo de acessar a Justiça tende a ser negligenciável pelos demandantes que já recebem assistência jurídica, uma consequência direta do atendimento preferencial aos advogados é o incentivo à litigância judicial nos casos em que os pedidos de benefícios são denegados ou atendidos apenas parcialmente. Novamente, o impacto dessa judicialização é potencialmente regressivo, uma vez que a probabilidade de ter suas demandas assistidas por um profissional com habilitação jurídica é maior entre a população com melhores condições econômicas.

(ii) Subaproveitamento da via administrativa pelo INSS

O segundo macroproblema identificado consiste no subaproveitamento da via administrativa pelo INSS e desdobra-se em duas dimensões: (i) não esgotamento da via administrativa e (ii) escassez de informações. A primeira consiste no não esgotamento do processo administrativo, caracterizado pela demora da autarquia em responder aos pedidos, por uma análise por vezes expressa desses, e pela baixa utilização do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) como via recursal. Já a segunda dimensão consiste em um gargalo informacional: a dificuldade de acesso pelos segurados de informações e prazos sobre o processamento do pedido.

Entre 2011 e 2019 houve aumento no tempo médio de concessão de benefícios de 25 para 70 dias. Como mencionado, essa situação agravou-se pela aposentadoria em massa dos servidores do INSS no ano de 2019, quando passou a ter vigência a regra de aposentadoria que permite aos servidores a incorporação de gratificação ao benefício. Para conter a diminuição da força de trabalho foram

adotadas duas medidas pela autarquia: a possibilidade de teletrabalho e a criação de um bônus de produtividade por processo concluído.

Essa falta de mão de obra tem por consequência a demora na análise dos requerimentos administrativos. É unânime o reconhecimento da mora da autarquia em analisar os pedidos por todos os atores entrevistados — do Judiciário, da Defensoria, OAB, Ministério Público e do próprio INSS. Esse gargalo levou ao ajuizamento de inúmeros mandados de segurança (MS) — estratégia adotada tanto pela Defensoria como por advogados particulares — visando constranger a autarquia a apreciar os pedidos. A pressão de um crescente número de requerimentos somada ao incentivo de obter bônus por processo concluído teria feito com que a análise dos pedidos se tornasse cada vez mais rápida. Um dos efeitos colaterais da maior celeridade no processamento dos pedidos teria sido a diminuição da qualidade com a qual os pedidos são examinados — uma vez que a bonificação é garantida pela conclusão do processo e diminuição da fila, independentemente do resultado.

Um terceiro fator é a diretriz para seguirem estritamente o que está disposto nas normativas da autarquia, sob pena de serem responsabilizados administrativamente. Nesse sentido, se a normativa não prevê a realização de um determinado procedimento que poderia contribuir para a apuração da realidade do segurado — como a escuta de testemunhas, por exemplo — ele não será realizado. Essa realidade converge com a percepção do processo administrativo previdenciário relatada nas entrevistas — de que a análise é incompleta ou interrompida sem o escrutínio de todas as provas. Registram-se relatos de casos nos quais, após determinação do Judiciário para que o INSS desse prosseguimento à análise do pedido anteriormente indeferido, a própria autarquia teria entendido pela concessão do benefício.

Outra nuance do não esgotamento dos caminhos administrativos diz respeito à opção dos pleiteantes em recorrer diretamente ao Judiciário no caso de negativa ou mora — e não ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). Segundo relatos das entrevistas, poucos são os casos de recurso ao CRPS no caso de denegação do pedido. Ainda, quando se aciona o Conselho, é baixo o índice de revisão da perícia feita — uma das maiores fontes de controvérsia na análise do pedido — e há relatos de demora na apreciação dos recursos. Dessa forma, a falta de celeridade bem como a expectativa de não realização de uma nova perícia fazem com que o Conselho, que poderia ser uma instância importante para a apuração e revisão de decisões descabidas, não seja a via escolhida para rediscutir a decisão da autarquia.

Como mencionado, o subaproveitamento do processo administrativo pode ser em parte explicado por um problema estrutural: a diminuição da força de trabalho dos servidores do INSS, que leva à mora na análise dos benefícios e à pressão por processamento mais rápido dos pedidos. Entretanto, a falta da comunicação da autarquia — sobre o andamento do processo administrativo, a estimativa de tempo de análise, entre outras informações — torna a relação do segurado com o INSS ainda mais

precária. É recorrente o relato de muitas pessoas que ajuízam ações por falta de previsão da análise e por não conseguirem acompanhá-la por meio da plataforma digital “Meu INSS”, principalmente nas regiões em que os pleiteantes possuem baixa escolaridade e não contam com auxílio de advogados.

Por fim, vale fazer uma ressalva no que tange ao diagnóstico de subaproveitamento do processo administrativo. Para além da constatação de que não há esgotamento da via administrativa, percebe-se divergência entre os critérios administrativos e judiciais para a concessão do benefício — o que inclui a análise pericial, das demais provas e mesmo da valoração dessas, como será explicitado a seguir. Todavia, é importante ressaltar que o melhor aproveitamento da via administrativa não necessariamente significa que essa deve se nortear pelos critérios da análise jurisprudencial.

Na verdade, o que se propõe é que haja maior esforço de diálogo e de padronização entre ambas as análises. Do contrário, caso elas continuem se norteadas por critérios distintos, o esgotamento da via administrativa não será suficiente para impedir a judicialização dos pedidos, uma vez que, informados por outros parâmetros, a decisão e o procedimento administrativo adotados pelo INSS continuarão sendo objeto de revisão pelo Poder Judiciário.

(iii) Subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial

O terceiro macroproblema relacionado à judicialização excessiva de benefícios previdenciários identificados pela pesquisa foi o subaproveitamento de informações e evidências colhidas no âmbito do processo administrativo previdenciário em sede judicial. Segundo os profissionais entrevistados, muitas vezes os processos judiciais não são instruídos com os documentos e evidências apuradas na instância administrativa. Há relatos de que tanto os requerentes como a defesa da autarquia federal deixam de juntar as informações colhidas na instrução do processo administrativo aos autos judiciais.

Esse processo de compartilhamento de informação, que poderia ser facilitado com a progressiva digitalização do processo administrativo previdenciário, não é pleno nem mesmo nos casos de processamento remoto de benefícios por meio da plataforma “Meu INSS”. De acordo com informações apuradas na pesquisa, o compartilhamento dos sistemas entre o INSS e os diversos órgãos da Justiça apresenta problemas que comprometem o acesso às informações e o seu aproveitamento em sede judicial. Advogados e defensores públicos ouvidos também apontaram que, muitas vezes, os próprios segurados encontram dificuldade para acessar laudos e documentos produzidos na esfera administrativa, que deveriam estar disponíveis na plataforma digital. A dificuldade no compartilhamento de informação entre as instâncias administrativa e judicial compromete a celeridade processual, impedindo, por exemplo, que demandas sem interesse de agir sejam rapidamente extintas ou demandando diligências probatórias já realizadas pela autarquia previdenciária.

(iv) Pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados

Por fim, o quarto macroproblema relacionado à judicialização excessiva de benefícios previdenciários e assistenciais consiste na resistência do INSS à adoção de posicionamentos judiciais consolidados que impliquem numa interpretação mais extensiva e favorável aos segurados da legislação. A pesquisa apurou que as normativas da autarquia federal são pouco permeáveis aos entendimentos prevalentes no Poder Judiciário que implicam maior proteção aos usuários e, conseqüentemente, aumentam as despesas da autarquia.

Considerando que a atuação dos servidores deve ser adstrita às normas da entidade, sob pena de responsabilização pessoal, a consequência dessa prática é o descompasso entre alguns entendimentos que orientam o processo administrativo previdenciário e a jurisprudência dominante no País. Exemplos bastante representativos dessa postura são exigência de prova contemporânea da atividade especial para as aposentadorias especiais e a interpretação estrita do critério legal de renda *per capita* familiar para concessão do benefício de prestação continuada. Embora já tenham sido superados pelos órgãos judiciais — que admitem a comprovação de atividade pretérita para comprovação da aposentadoria especial e a utilização de outros indícios, como laudo social, para caracterizar a situação de miserabilidade daqueles que requerem o BPC —, essas diretrizes ainda pautam a tomada de decisão nos processos administrativos previdenciários.

Ao contrário do que pode aparentar em uma primeira análise, a resistência do INSS em adotar posições desfavoráveis à autarquia já consolidadas na jurisprudência brasileira não traz benefícios orçamentários à instituição. Pelo contrário. Como foi apurado nesta pesquisa, a divergência entre a interpretação da legislação previdenciária pelo INSS e pelo Judiciário brasileiro é uma das principais hipóteses explicativas para a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, levando à alocação de recursos e à criação de burocracia para atender aos processos judiciais.

Considerando que muitos requerentes são assistidos por profissionais especializados para acompanhar suas demandas ainda em sede administrativa, não é difícil supor que uma parcela considerável dos pedidos denegados e não atendimentos plenamente pelo INSS dão ensejo a demandas judiciais, sobretudo quando repousam em teses amplamente aceitas pelo Judiciário brasileiro. Com a sucumbência judicial, a pouca permeabilidade do INSS à jurisprudência contrária aos seus interesses resulta em dispêndio de recursos com sua defesa em juízo e eventuais condenações.

6.3. PROPOSTAS PARA A REDUÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO EXCESSIVA DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS

As propostas de remediação partem da compreensão de que, para diminuir o fluxo de judicialização, faz-se necessário o fortalecimento do processo administrativo. De um lado, o cuidado no âmbito administrativo diminuiria as dificuldades de acesso por parte do segurado bem como ofereceria

análise conclusiva de suas alegações, de modo que essas não precisem de escrutínio adicional por parte do Judiciário. De outro lado, a robustez do processo administrativo aumentaria sua deferência por parte do Judiciário.

Para remediar a dificuldade de acesso à instância administrativa para requerer benefícios

- (i) Viabilização do acesso presencial às agências do INSS em regiões de maior exclusão digital;*
- (ii) Medidas de informação e educação sobre o uso da plataforma “Meu INSS” (por ex. parcerias com prefeituras e organizações locais);*
- (iii) Acessibilidade e simplificação do processo administrativo, com ampla informação ao segurado;*
- (iv) Extinção do atendimento preferencial de advogados.*

Para mitigar os efeitos nocivos do processo açodado de digitalização do processo administrativo, que afetou desproporcionalmente os usuários sem acesso à internet ou pouco familiarizados com recursos *on-line*, propõe-se que o INSS: estabeleça políticas de transição gradual para a desterritorialização do atendimento, que viabilizem o acesso presencial às agências do INSS em regiões de maior exclusão digital; bem como adote iniciativas de informação e educação sobre os procedimentos necessários para solicitar benefícios por meio da plataforma “Meu INSS”, com foco na população menos familiarizada com a tecnologia online.

É importante destacar que essas propostas não são mutuamente excludentes, mas complementares. Considerando os ganhos de eficiência que poderão ser obtidos com o aumento das equipes técnicas especializadas em substituição ao perfil generalista dos servidores espalhados por inúmeras agências no País, é compreensível que o INSS empreenda seus esforços na estratégia de desterritorialização já iniciada. Deve ficar claro, no entanto, que o sucesso desse projeto depende da inclusão digital e informacional efetiva de todos os potenciais usuários, sob pena da perpetuação do fenômeno da judicialização como uma alternativa a um processo administrativo previdenciário pouco responsivo.

Nesse contexto, pode ser oportuna a celebração de convênios e parcerias com algumas prefeituras e organizações locais visando a orientar a população a utilizar os recursos digitais, disponibilizar ferramentas tecnológicas necessárias para acessar a plataforma digital ou mesmo possibilitar o transporte para que os segurados residentes em localidades desprovidas de agências do INSS possam ter acesso às perícias e audiências.

Iniciativas para simplificação dos procedimentos administrativos que aumentem a transparência, a previsibilidade e, sobretudo, a celeridade dos trâmites necessários para o requerimento e a conces-

são de benefícios também podem se mostrar eficientes na redução do problema da assimetria no tratamento entre segurados assistidos por advogados e desprovidos de assistência jurídica. A maior responsividade do processo administrativo previdenciário diminuiria os incentivos à contratação de defensores privados ou públicos e, conseqüentemente, à judicialização de demandas denegadas ou não atendidas de forma plena.

Recomenda-se, ainda, a extinção do atendimento preferencial de advogados nas agências do INSS, com guichês exclusivos e a dispensa dos agendamentos prévios (que são exigidos dos demais segurados). Além de prejudicar a eficiência da prestação de serviço pela autarquia federal, na medida em que demanda a alocação de servidores voltados exclusivamente para essa finalidade, essa prática tem conseqüências perversas sobre a judicialização da previdência, pois estimula a litigância com potencial regressivo.

Isso ocorre tanto porque os custos de acesso à Justiça tornam-se negligenciáveis para os usuários que já possuem defensores constituídos, como porque contribui para o aumento da morosidade no atendimento aos demais usuários — o que acaba estimulando a contratação de advogados por segurados que não optariam por esse serviço, caso o processo administrativo previdenciário fosse mais célere e responsivo. É preciso romper o ciclo vicioso que estimula a judicialização.

Em vez de se alocar recursos humanos para atender prioritariamente a advogados previdenciários, que por conta da sua atuação profissional poderiam pleitear remotamente os benefícios, seria desejável que o INSS pudesse destinar esses servidores para o atendimento presencial de segurados com dificuldades de acesso à plataforma *on-line*, minimizando, de certa forma, o problema da defasagem tecnológica de uma parte da população.

Para remediar o problema do subaproveitamento da via administrativa pelo INSS

- (i) Transição ao processo digital com atenção à qualidade das análises, em especial dos indeferimentos administrativos;*
- (ii) Diálogo entre os atores no processo de inovação e mudança institucional;*
- (iii) Maior informação sobre o andamento das análises administrativas ao segurado;*
- (iv) Reforço na qualidade de análise do material probatório e na verificação das informações do segurado;*
- (v) Fortalecimento do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS).*

Para lidar com a falta de capacidade administrativa do INSS em responder às crescentes demandas por benefícios, a sugestão inicial é que se dê continuidade aos, já em curso, esforços da autarquia para

solucionar os desafios enfrentados com a diminuição da força de trabalho. Entretanto, é importante que esse esforço seja feito sem deixar de considerar os efeitos colaterais que eventuais medidas visando à eficiência possam ter. Ao passo que a digitalização e automatização dos pedidos geram agilidade, se não há especial controle da qualidade das análises, uma rapidez na esfera administrativa pode significar um desaguamento do fluxo de pedidos no Judiciário.

Além disso, é sabido que problemas estruturais bem como a reestruturação da forma de atendimento da autarquia exigem tempo para sua solução e implementação. Nesse processo, sugerem-se transparência entre os atores envolvidos no processo e busca de soluções conjuntas, para evitar que o processo de mudança institucional gere outras externalidades. A importância dessa recomendação pode ser vista na questão do ajuizamento de mandados de segurança (MS).

Devido à demora na análise dos pedidos administrativos, o MS passou a ser utilizado como instrumento de pressão para que a autarquia analisasse os requerimentos. Entretanto, o que parecia ser uma solução individual acabou gerando um problema sistêmico: o ajuizamento de MS teve por efeito fazer com que o pleiteante, ao ter a segurança concedida, fosse alocado na fila do INSS de concessão dos benefícios na frente de pessoas que já esperavam há mais tempo — todavia, que não haviam recorrido ao Judiciário. Nesse sentido, a solução encontrada teve por efeito tornar mais vantajosa a judicialização e prejudicar quem por ela não optou. Como resposta a essa situação, em diversos estados do País, houve mobilização entre a Procuradoria do INSS, Defensoria e advogados particulares para dialogar sobre o problema. O INSS comunicou os desafios enfrentados que levam à demora na análise dos pedidos e os atores acordaram em não mais ajuizar MS.

Um outro exemplo de diálogo profícuo entre as diferentes instituições ocorreu no momento de cumprimento das decisões judiciais. Em algumas regiões foi registrado atraso na implementação das decisões como decorrência da reestruturação e centralização da Agências de Atendimento de Demandas Judiciais (AADJs). Em face do descumprimento das decisões pela autarquia, os juízes passaram a aplicar multas visando garantir a implementação do julgado, todavia como o problema decorria da falta de capacidade administrativa do órgão, a multa mostrou-se inócua. Ao perceber que a estratégia adotada não cumpria seu objetivo, mas apenas onerava a agência administrativa, diversos juízes buscaram dialogar com as AADJs, de modo a compreender a realidade das agências. A partir do diálogo foi possível encontrar uma solução conjunta na qual o cumprimento das decisões tornou-se factível pela autarquia sem prejuízo ao direito dos requerentes.

Se, de um lado, é importante a compreensão por parte das demais instituições que a solução de problemas estruturais leva tempo, de outro, essa compreensão somente é possível quando há veiculação das informações pela autarquia, tanto para o segurado como para os atores do sistema de justiça. A ausência de uma previsão sobre quando o segurado será atendido é muitas vezes o que o leva a buscar a via judicial. Visando a remediar essa situação, a terceira recomendação é de que

haja maior informação sobre o andamento das análises administrativas bem como de suas etapas. Assim, o segurado ganha confiança em relação ao órgão de que seu pedido será analisado.

Visando ao fortalecimento do processo administrativo, a quarta sugestão consiste no reforço da qualidade das análises de acordo com a previsão legal, seja no que diz respeito à produção de provas, seja em relação ao cotejamento das informações dos segurados. Essa recomendação decorre da percepção, advinda das entrevistas, de que por vezes o processo administrativo é encerrado de forma sumária, sem a realização de todas as etapas.

Outro relato nesse sentido é que as perícias administrativas seriam, em alguns casos, demasiadas sucintas. Ademais, há recusa por parte da autarquia de documentos que exigiram complementação por meio de novas informações. Ainda que seja dever do segurado apresentar os documentos necessários à obtenção do benefício, a maior compreensão da autarquia quanto às dificuldades encontradas por uma parcela da população assistida, sobretudo a mais vulnerável, poderia evitar o recurso a defensores e advogados tanto para assistência jurídica no processo administrativo, como, posteriormente, para o ajuizamento de novas demandas.

É importante frisar que, muitas vezes, as dificuldades enfrentadas pelos cidadãos decorrem de sua baixa escolaridade, pela falta de alfabetização digital ou por ausência de registro no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) pelo empregador. Nesses casos, o segurado faz jus à prestação beneficiária, porém enfrenta entraves na sua comprovação.

Novamente, os segurados que se encontram em regiões com alto de índice de trabalho informal são aqueles que registram maior dificuldade, devido à baixa documentação da atividade exercida. O maior acolhimento e orientação a esses usuários poderia ser muito efetivo para reduzir um tipo de litígio judicial de grande recorrência.

Ademais, uma parte importante do processo administrativo previdenciário diz respeito à possibilidade de sua revisão ainda na esfera administrativa. Nesse sentido, uma outra dimensão do fortalecimento consiste em transformar o Conselho de Recursos numa alternativa efetiva para discutir as controvérsias sobre o requerimento. Isso significaria não somente a possibilidade de rediscutir questões de direito, mas também de fato — análise dos documentos e da perícia. O CRPS, ao ser um órgão que possui independência em relação à autarquia, situa-se em uma posição privilegiada para mediar a recepção dos entendimentos legais e jurisprudenciais bem como para garantir a qualidade da análise administrativa. Por fim, o seu fortalecimento mostra-se uma alternativa menos custosa de controle do processo administrativo em comparação ao Judiciário.

Para remediar o problema do subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial

- (i) Uniformização dos critérios de análise probatória e pericial;*
- (ii) Oferecimento dos mesmos treinamentos aos peritos administrativos e judiciais;*
- (iii) Compartilhamento de sistemas;*
- (iv) Acesso pelo Judiciário às análises e aos documentos do processo administrativo;*
- (vi) Fortalecimento dos canais interinstitucionais de diálogo.*

A recomendação de uniformização dos critérios de análise e da perícia advém do reconhecimento de que, muitas vezes, o processo administrativo é desconsiderado na análise judicial, seja porque ele não é anexado aos autos, seja porque os sistemas de informação não são compartilhados, seja porque o Judiciário se pauta por outros critérios. O efetivo fortalecimento do processo administrativo requer uma estratégia de mão dupla. De um lado, recomenda-se uma análise administrativa que preze pela qualidade e pelo esgotamento de suas etapas, inclusive da fase recursal no CRPS; de outro, é fundamental que haja maior deferência por parte dos magistrados ao exame feito pela autarquia.

Nessa toada, a uniformização dos critérios de análise é um pressuposto para que haja maior deferência do Poder Judiciário à etapa administrativa. Em específico, mostra-se fundamental que haja consenso em relação aos parâmetros da perícia, que consiste na principal prova produzida na esfera administrativa — e depois contestada na judicial. Vale mencionar que, muitas vezes, o laudo pericial se mostra determinante para o resultado do processo em ambas as esferas, tendo em vista os incentivos a que estão sujeitos os tomadores de decisão. Como já mencionado, o servidor público do INSS, caso conceda o benefício sem fundamentação, corre o risco de ser responsabilizado administrativamente. Juízes, por sua vez, devido à natureza eminentemente técnica da controvérsia, optam muitas vezes por se balizar pelo parecer do perito médico.

Tendo em vista a relevância da prova pericial para a tomada de decisão tanto em sede administrativa, como também em âmbito judicial, é fundamental reduzir eventuais disparidades entre os laudos produzidos pelos peritos médicos. Como estratégia para uniformização recomenda-se a criação de protocolos de realização das perícias, buscando-se consenso nos critérios de análise. Para que tais protocolos possam ser aplicados de modo consistente em sede administrativa e judicial, é importante que os peritos estejam sujeitos aos mesmos treinamentos.

Na direção dessas propostas, convém destacar também a importância do compartilhamento das demais evidências e informações apuradas na esfera administrativa para a instrução de processos

judiciais. Além de promover maior efetividade e responsividade ao processo administrativo previdenciário, o que tenderia a reduzir as oportunidades para litígios e desestimular a judicialização da seguridade social, uma outra consequência positiva do fortalecimento da instância administrativa seria o seu maior potencial de aproveitamento em sede judicial e, conseqüentemente, de influência nas decisões tomadas pelo Poder Judiciário.

Uma condição essencial para a obtenção e a concretização dessa possibilidade seria a superação de um gargalo de natureza técnica e informacional. Como visto anteriormente, ainda há muita dificuldade no acesso dos magistrados às informações apuradas no processo administrativo previdenciário. A solução mais efetiva para esse problema, que não dependeria do comportamento das partes, seria o compartilhamento de sistemas entre o INSS e os órgãos judiciais. É imprescindível, no entanto, que todas as informações e evidências apuradas em sede administrativa sejam devidamente registradas nos arquivos digitais pelos servidores da autarquia federal. Atualmente, há relatos de que os registros de muitos processos administrativos são lacunosos, mesmo em relação a informações básicas.

Uma alternativa ao compartilhamento dos sistemas de informação entre o INSS e o Poder Judiciário seria delegar o ônus de instruir adequadamente os processos judiciais às próprias partes interessadas. Mais uma vez, o sucesso dessa proposta dependeria tanto do registro detalhado de todos os dados apurados no processo administrativo no sistema de informação, como também da garantia do acesso a essas informações a todas as partes do processo e aos seus respectivos representantes jurídicos, inclusive ao Ministério Público — o que nem sempre ocorre de modo pleno e efetivo.

A deferência judicial às evidências e informações apuradas no processo administrativo previdenciário poderia, ainda, ser fomentada por meio do fortalecimento dos espaços de diálogo e cooperação institucional. Embora ainda se perceba alguns resquícios de desconfiança e resistência mútua nas falas de alguns dos agentes públicos entrevistados para esta pesquisa, a experiência relatada por aqueles que participam e participaram de fóruns interinstitucionais é extremamente positiva. Recomenda-se, portanto, o fortalecimento desses canais e espaço de interação entre representantes do Poder Judiciário, defensores públicos, membros do Ministério Público, advogados particulares e atores ligados ao INSS. Em relação a esses últimos, é importante incluir não apenas os procuradores dedicados à defesa contenciosa e consultiva dos interesses da autarquia, mas também dos demais profissionais técnicos envolvidos no processamento dos requerimentos de benefícios.

Para remediar o problema da pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados

- (i) Ampliação do diálogo entre as procuradorias do INSS para interiorização das teses jurisprudenciais já consolidadas;*
- (ii) Ampliação dos esforços do Judiciário para a consolidação de enunciados.*

Por fim, é importante que se proponham medidas capazes de promover a convergência entre entendimentos jurisprudenciais consolidados e teses que orientam as normativas do INSS e pautam a análise dos processos administrativos previdenciários. Além do fortalecimento dos canais de diálogo e comunicação interinstitucional, recomenda-se aqui o maior diálogo entre os agentes do próprio INSS, sobretudo entre os procuradores de atuação contenciosa e consultiva. Uma das hipóteses apuradas na pesquisa qualitativa é que o maior fluxo de informação entre esses agentes, que representam o INSS em juízo e auxiliam na elaboração das diretrizes que pautam o trabalho dos servidores da autarquia, tenderia a reduzir a discrepância entre os entendimentos preponderantes no âmbito judicial e as normativas internas do INSS.

Caberia ao Poder Judiciário, em especial ao Conselho Nacional de Justiça, um esforço de consolidar os entendimentos jurisprudenciais dominantes, de modo a orientar com maior clareza e previsibilidade a atuação do próprio INSS e dos demais integrantes do sistema de Justiça na prevenção à judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. As entrevistas realizadas com alguns desses atores revelaram a dificuldade de identificar parâmetros claros na jurisprudência previdenciária, para além de algumas teses cuja implementação pelo INSS em suas normativas já teria efeitos significativos sobre redução da judicialização da seguridade social.

Figura 29: Síntese das Propostas

Dificuldade de acesso à instância administrativa para requerer benefícios	Como medida de transição: acesso presencial às agências em regiões de maior exclusão digital
	Políticas de informação e educação sobre o uso da plataforma “Meu INSS” (por ex.: parcerias com prefeituras e organizações locais)
	Acessibilidade e simplificação do processo administrativo, com ampla informação ao segurado
	Extinção do atendimento preferencial de advogados
Subaproveitamento da via administrativa pelo INSS	Transição para o processo digital com atenção à qualidade das análises, em especial dos indeferimentos administrativos
	Diálogo entre os atores no processo de inovação e mudança institucional
	Mais informações sobre o andamento das análises administrativas ao segurado
	Reforço na qualidade de análise do material probatório e na verificação das informações sobre o segurado
Subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial	Fortalecimento do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)
	Uniformização dos critérios de análise probatória e pericial
	Realização dos mesmos treinamentos aos peritos administrativos e judiciais
	Compartilhamento de sistemas entre INSS e Judiciário
Pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados	Acesso pelo Judiciário às análises e documentos do processo administrativo
	Fortalecimento dos canais interinstitucionais de diálogo
	Ampliação do diálogo entre as procuradorias do INSS (consultivo e contencioso) para interiorização das teses jurisprudenciais já consolidadas
	Ampliação dos esforços do Judiciário para a consolidação de enunciados

7. CONCLUSÃO

A judicialização da previdência é um fenômeno complexo, amplo e crescente. Em um período de quatro anos (2015 a 2018), houve crescimento de 140% na distribuição de processos relativos a benefícios previdenciários ou assistenciais. Há grande diversidade de tipos de judicialização, que se distinguem em razão de características socioeconômicas regionais, do modo de funcionamento do sistema judicial em cada região e das ações dos diferentes atores envolvidos nas instâncias administrativa e judicial do processo previdenciário. Diversos resultados desta pesquisa indicam que a crise sanitária de 2020 deve agravar o problema neste ano e nos subsequentes, tanto no que se refere ao volume de casos, quanto em sua complexidade. Questões jurídicas e factuais novas, aumento da demanda pelos benefícios previdenciários e assistenciais, dificuldades de coordenação entre as esferas administrativa e judicial, aumento do desemprego e constrangimento fiscal devem contribuir para um agravamento da judicialização excessiva da previdência. É momento, portanto, para ações que visem a mitigar esse problema.

A investigação sobre as possíveis causas da judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais releva os seguintes resultados principais: (i) a intensidade e o perfil da judicialização da previdência estão relacionados às condições socioeconômicas locais, como nível de renda e desenvolvimento do mercado formal de trabalho; (ii) parte da judicialização da previdência decorre de problemas de coordenação entre o INSS e Judiciário, sobretudo para incorporação de novos entendimentos jurisprudenciais pelo INSS, o que é claro tanto nos resultados quantitativos quanto qualitativos referentes à concessão do BPC; (iii) há descompasso entre as perícias do INSS e do Judiciário, o que reflete uma judicialização mais intensa e desfavorável ao INSS em casos que envolvem perícia administrativa; (iv) nos últimos dez anos houve redução do quadro de pessoal técnico e de procuradores do INSS, o que está associado ao aumento do tempo médio de análise de benefícios e à judicialização pela demora da autarquia em responder às solicitações dos segurados. A seguir, cada um desses resultados é apresentado de forma mais detalhada com uma síntese de sua fundamentação.

Para avaliar se o perfil da judicialização responde às características socioeconômicas regionais, foi realizado um estudo empírico que relaciona o nível de renda de cada unidade da Federação à intensidade da judicialização de diferentes tipos de benefícios. Como esperado, em regiões de menor renda é maior a judicialização de benefícios assistenciais, como o BPC, voltados à população em condições de miserabilidade. Em contrapartida, nas regiões de maior renda é maior a judicialização relacionada à aposentadoria por tempo de contribuição, um tipo de benefício que é mais relevante quando há mais formalização do mercado de trabalho. Essa variação do nível de judicialização, contudo, não pode ser considerada excessiva e, portanto, indesejável. Trata-se de uma ocorrência no Judiciário que responde a características da sociedade, não sendo necessariamente um problema a ser evitado ou corrigido.

Dados dos processos administrativos também permitiram análises empíricas para avaliar quais características dos segurados podem explicar o indeferimento em esfera administrativa. Em todas elas, de modo robusto, a situação de desemprego está fortemente associada ao indeferimento da solicitação de benefício. Em outras palavras, se um segurado é desempregado, a probabilidade de indeferimento é consideravelmente mais alta. Esse resultado pode ser explicado pelos incentivos dos segurados ao solicitar um benefício ao INSS.

Admitindo-se que há custo de tempo e eventualmente pecuniário para preparar e apresentar uma solicitação de benefício ao INSS, é de se esperar que os segurados apenas levem à autarquia casos em que o benefício esperado, dado pela probabilidade de concessão e pelo valor do benefício correspondente, seja maior do que o custo a ser incorrido. Um segurado desempregado tem, de um lado, mais tempo disponível (i.e., o custo de oportunidade de seu tempo é consideravelmente menor) e, de outro, confere maior importância ao recebimento do benefício, por estar, presumivelmente, com renda mais baixa ou inexistente. Por esses dois motivos, segurados desempregados têm maiores incentivos para apresentar à autarquia casos com menor probabilidade de sucesso, o que amplifica a taxa de indeferimento e, por consequência, a taxa de judicialização.

O segundo resultado associa a judicialização de benefícios previdenciários ao descompasso entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais. Essa conclusão é sustentada por evidências quantitativas, por meio da análise do texto das decisões judiciais e por relatos em entrevistas. Decisões no âmbito do STF e do STJ versam sobre os critérios de análise para a concessão de benefícios — o que é considerado como atividade especial, possibilidade ou não de acumulação de benefícios, teto do valor do benefício, entre outras questões com relação às quais os juízes e o INSS podem ter posições divergentes.

O servidor que avalia administrativamente a concessão ou não de um benefício aplica os dispositivos de um ato administrativo elaborado pela Procuradoria do INSS em consonância com a direção da autarquia. Esse ato administrativo interpreta os dispositivos legais e autoriza ou proíbe determinadas condutas do servidor de forma explícita. Essa cadeia normativa que sai da lei e chega neste ato administrativo específico nem sempre é atualizada de modo a acompanhar mudanças jurisprudenciais de maneira imediata. Esse descompasso entre jurisprudência e atividade administrativa pode dar origem a indeferimentos administrativos que serão judicializáveis.

Uma ilustração desse tipo de problema pode ser observada no critério de renda do Benefício de Prestação Continuada. De um lado, tem-se a decisão do STF que flexibilizou o critério de um $\frac{1}{4}$ de salário mínimo familiar *per capita*, afirmando que esse critério deveria ser interpretado como um indicativo de hipossuficiência, mas não suficiente e único para atestar miserabilidade. O tribunal, contudo, não criou uma lista exaustiva de critérios que deveriam ser observados conjuntamente à renda, de modo que a avaliação foi deixada ao juiz caso a caso. Já o INSS continua aplicando exclusivamente esse

critério como forma de verificar a miserabilidade e não desenvolveu forma alternativa e alinhada com a decisão do STF.

A análise desse descompasso encerra duas dimensões. De um lado, a Justiça não emite um sinal claro sobre como conhecer a miserabilidade, alocando poder à revisão judicial — o que tem por efeito incentivar a contestação das decisões administrativas. De outro lado, o INSS não caminha na direção de internalizar o novo entendimento jurisprudencial. Esse duplo movimento pode ser visto também no caso da ideia de “invalidez social” que, como no caso da miserabilidade, é conceito em disputa sobre sua interpretação. De fato, nota-se que a judicialização do BPC é particularmente alta nos estados que apresentam maior proporção de pessoas com renda familiar *per capita* entre 25% e 100% do salário mínimo familiar *per capita*, ou seja, pessoas que não teriam sua solicitação contemplada pelos critérios do INSS, mas que encontram acolhimento de seu pedido no Judiciário.

A terceira conclusão diz respeito à judicialização sobre questões de fato, em particular em questões cuja elucidação envolve a realização de perícia. A perícia é uma diligência do processo judicial ou administrativo, voltada para o esclarecimento de questões de fato necessárias a uma decisão, e realizada por pessoas que detêm experiência, *expertise* ou habilidade sobre aquele tema. No caso específico das perícias que envolvem os benefícios por incapacidade, a presunção legal é de que somente um perito tem formação apropriada para se pronunciar sobre a existência ou não de incapacidade.

A judicialização de pleitos que abrange certos benefícios (como os auxílios-doença e acidente, a aposentadoria por invalidez, o BPC e a aposentadoria da pessoa com deficiência) envolve participação de dois peritos, administrativo e judicial, sujeitos a regras e contextos profissionais muito distintos. Além disso, muitas vezes o juiz e o perito judicial não terão acesso ao resultado do laudo do perito na esfera administrativa ou não o levarão em consideração.

A análise quantitativa de textos de decisões judiciais indicou que os casos que tratam de perícia administrativa estão associados à probabilidade de sucesso (provimento em favor do segurado), em média, de 35,3 pontos percentuais maior do que em casos que não tratam desse tema. Esse dado permite destacar dois elementos que, em conjunto, revelam ser essa uma das causas relevantes da judicialização da previdência. Primeiro, o assunto “perícia administrativa” é, em si, bastante discutido na esfera judicial, como também indica o perfil dos benefícios mais judicializados. Segundo, quando a “perícia administrativa” é discutida no caso, há maior probabilidade de que o segurado tenha acolhido o seu pedido de revisão da decisão administrativa que lhe negou um determinado benefício, o que, por sua vez, tem por efeito aumentar o incentivo à judicialização.

A quarta conclusão a ser destacada revela que parte da judicialização da previdência decorre da incapacidade administrativa do INSS de fazer frente ao crescimento das solicitações de benefícios previdenciários e assistenciais. Ao longo dos últimos dez anos, enquanto a demanda pelos serviços

do INSS cresceu de modo consistente, seu quadro de funcionários e de procuradores se reduziu acen- tuadamente. Esse fato é uma possível causa do aumento do tempo médio de análise de benefícios e do aumento da judicialização por conta da demora da autarquia em responder às solicitações dos segurados. Um exame do conteúdo das decisões judiciais revela que as ações motivadas pela demora do INSS têm maior probabilidade de sucesso.

A análise dos processos administrativos ao longo de 2019, por tipos de benefício e características do segurando, revela que reformas administrativas introduzidas pelo INSS surtiram o efeito espe- rado de redução da espera, o que se nota pelo aumento desproporcional de concessões no mês em que cada benefício específico foi objeto de uma ação administrativa. Em especial, nota-se que nos meses de abril e maio, quando entraram em vigor as Centrais Especializadas de Alta Performance, observou-se um sensível aumento no número de concessões nos benefícios que foram alvo dessa política (e.g. licença maternidade), tendo o fluxo retornado aos padrões anteriores logo em julho, indicando a redução de filas.

O mesmo efeito pode ser observado na concessão de benefícios, que se intensificou a partir do segundo semestre de 2019, quando foi adotada a política de análise expressa, a qual, segundo indi- cações desses processos, resultou em redução de filas. Por outro lado, a política de pagamento de bônus por produtividade para técnicos pode ter causado incentivo adverso para o indeferimento de solicitações. Os dados dos processos administrativos indicam que, de fato, o nível de indeferimento aumentou no segundo semestre de 2019, controlando-se os tipos de benefício e características observáveis dos segurados. Se, de um lado, as reformas, ao tornarem o processo mais célere, redu- zem o incentivo à judicialização, por outro, ao aumentarem a taxa de indeferimento, podem ter efeito inverso sobre as demandas judiciais.

Também contribui para a judicialização o acesso preferencial a advogados no atendimento adminis- trativo do INSS. A prática torna mais atraente a representação do cidadão na autarquia por meio de advogados. Diante da negativa administrativa — por exemplo, sobre o valor de um benefício preten- dido —, já está aberto o caminho da judicialização. Nota-se que o crescimento da judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais foi acelerado após a introdução dessa prática.

Para endereçar esses problemas, foram apresentadas, na Seção 6 deste relatório, um amplo conjunto de políticas, na tentativa de reduzir o problema da judicialização excessiva de benefícios previden- ciários e assistenciais. Trata-se de momento oportuno para uma ampla discussão sobre essas e outras ações.

ANEXO I: RELATÓRIO DE JURISPRUDÊNCIA – STF E STJ

Para uma compreensão da jurisprudência dos tribunais superiores sobre o tema de previdência foram lidos e analisados acórdãos 598 do STJ e 123 do STF disponibilizados pelos tribunais em suas plataformas eletrônicas. Tratam-se de pesquisas prontas, já organizadas pelos tribunais em subtemas com as respectivas principais decisões. Trazemos aqui, como anexo, as ementas dessas decisões que foram lidas e agrupadas por subtemas e tribunal. Esse material informou a leitura das decisões selecionadas para o trabalho de análise via *clusterização*, descrito nas sessões anteriores.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

1. ACIDENTE DE TRABALHO

1.1. RECOLHIMENTO DO SEGURO DE ACIDENTE DE TRABALHO - SAT. ACIDENTE DO TRABALHO: CULPA DO EMPREGADOR. INSS: AÇÃO REGRESSIVA?

O Seguro de Acidente de Trabalho - SAT, previsto no art. 22 da Lei 8.212/91, refere-se à contribuição previdenciária feita pela empresa para o custeio da Previdência Social relacionado aos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade de trabalho decorrentes dos riscos ambientais do trabalho. Da leitura conjunta dos arts. 22 da Lei 8.212/91 e 120 da Lei 8.213/91 conclui-se que o recolhimento do Seguro de Acidente de Trabalho - SAT não exclui a responsabilidade da empresa nos casos de acidente do trabalho decorrentes de culpa por inobservância das normas de segurança e higiene do trabalho. Nesse sentido, no Superior Tribunal de Justiça, é pacífico o entendimento segundo o qual a Contribuição para o SAT não exime o empregador da sua responsabilização por culpa em acidente de trabalho, conforme art. 120 da Lei 8.213/1991.

Decisões analisadas: AgInt no AREsp 763937/PR (2015/0199978-6), data: 30/05/2019. AgRg no REsp 1458315/SC (2014/0135826-9), data: 01/09/2014. AgInt nos EDcl no AREsp 1298209/RS (2018/0122144-6), data: 28/02/2019. REsp 1745544/RS (2018/0134075-3), data: 18/12/2018. AgInt no AREsp 1258436/SP (2018/0051284-4), data: 29/11/2018. AgInt no REsp 1677388/RS (2017/0136765-0), data: 20/06/2018. REsp 1681004/RS (2017/0150388-4), data: 19/12/2017. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 973.379/RS (2017/0178387-0), data: 14/06/2013. AgRg no AREsp 294.560/PR (2013/0032233-4), data: 22/04/2014. AgRg no REsp 1452783/RS (2014/0106365-8), data: 13/10/2014. AgRg no REsp 1543883/SC (2015/0174845-

0), data: 13/11/2015. AgRg no REsp 1551105/SC (2015/0211098-0), data: 26/04/2016). AgInt no REsp 1571912/RS (2015/0307937-0), data: 31/08/2016. AgRg no REsp 1389156/PR (2013/0177101-7), data: 20/09/2016). REsp 1666241/RS (2017/0054991-5), data: 30/06/2017). REsp 1512721/PE (2015/0014120-9), data: 11/10/2017. AgInt no REsp 1455411/SC (2014/0119828-9), data: 26/10/2017. AgInt no REsp 1353087/PR (2012/0237291-0), data: 31/10/2017.

1.2. PRAZO PRESCRICIONAL PARA O ENTE PREVIDENCIÁRIO NA AÇÃO REGRESSIVA NO CASO DE ACIDENTE DE TRABALHO.

Ação Regressiva Acidentárias: prazo quinquenal aplicado à Fazenda Pública:

Tema Repetitivo 553

A controvérsia consiste em saber qual o prazo prescricional nas ações acidentárias aplicado à Fazenda Pública e ao INSS, na qualidade de autor, apoiado no art. 120, Lei 8.213/1991, por exemplo quando o INSS pretende ressarcir-se dos valores pagos a título de pensão por morte. Cogitam-se três possibilidades: o trienal contido no art. 206, § V do CC/2002; o previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32, ou, imprescritível, nos moldes da Súmula 85/STJ.

Pelo Princípio da Isonomia, o prazo para ingresso de ação regressiva pelo ente previdenciário deve observar aquele relativo à prescrição nas ações indenizatórias ajuizadas contra a fazenda Pública, qual seja o prazo quinquenal previsto no art. 1º do Decreto-Lei 20.910/32. O direito de regresso assume um nítido caráter de direito privado, tratando-se de responsabilidade civil da empresa pagadora.

Nesse sentido, o STJ assentou que a natureza ressarcitória de tal demanda afasta a aplicação do regime jurídico-legal previdenciário, não se podendo, por isso, cogitar de imprescritibilidade de seu ajuizamento em face do empregador, atingindo a prescrição o próprio fundo de direito. O termo a quo da prescrição da pretensão é a data da concessão do benefício previdenciário. Decorridos mais de cinco anos entre a data de pagamento da primeira prestação previdenciária e o ajuizamento da ação regressiva, o recurso especial do INSS mostra-se prejudicado.

Decisões analisadas: AgInt no AREsp (Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial) 1437745/SP (2019/0030028-3), data: 25/09/2019. AgRg no AREsp 704219/RS (2015/0094835-7), data: 13/12/2018. REsp 1331506/PR (2012/0134161-1), data: 19/12/2018. REsp 1636721/ES (2016/0290691-4), data: 26/02/2018. AgRg no REsp 1490513/PR (2014/0273271-1), data: 05/08/2015. REsp 1519386/SC (2015/0053147-1), data: 05/08/2015. AgInt no REsp 1460693/SC (2014/0143518-9), data: 13/04/2018. REsp 1709453/SP (2017/0256956-6), data: 19/12/2017. REsp 1519386 / SC (2015/0053147-1), data: 05/08/2015. AgRg no REsp 1392217/RN (2013/0212183-9), data: 18/12/2015. AgRg no REsp 1331747/PR (2012/0134955-3), data: 18/12/2015. AgInt nos EDcl no REsp 1389156/PR (2013/0177101-7), data:

20/09/2016. AgInt no REsp 1435641/RN (2014/0030619-5), data: 03/02/2017. REsp 1668967/ES (2017/0096740-2), data: 15/08/2017. REsp 1703156/RJ (2017/0234567-9), data: 19/12/2017. AgInt no REsp 1334470/PR (2012/0146355-5), data: 14/12/2017. AgRg no AgRg no REsp 1452726/PB (2014/0106033-7), data: 26/09/2014. REsp 1457646/PR (2014/0132173-9), data: 20/10/2014. AgRg no REsp 1559575/SC (2015/0223184-1), data: 14/12/2015. AgInt no AREsp 763937/PR (2015/0199978-6), data: 30/05/2019. REsp 1731792/RS (2018/0040251-2), data: 02/08/2018. AgRg no AREsp 523412/RS (2014/0127475-7), data: 26/09/2014. AgRg no REsp 1365905/SC (2013/0026060-8), data: 25/11/2014. AgRg no AREsp 639952/PR (2014/0328384-6), data: 06/04/2015. AgRg no REsp 1469351/SC (2014/0156897-7), data: 11/05/2015. AgRg no AREsp 697192/PR (2015/0089858-4), data: 19/06/2015. AgRg no AREsp 521595/RS (2014/0124832-9), data: 04/08/2015. REsp 1499511/RN (2014/0309930-8), data: 05/08/2015. AgRg no REsp 1541129/SC (2015/0158377-2), data: 17/11/2015. AgRg no REsp 1549332/RS (2015/0200172-2), data: 17/11/2015. AgInt no AgRg no REsp 1356754/RS (2012/0255035-3), data: 03/08/2017. REsp 1731792/RS (2018/0040251-2), data: 02/08/2018. AgInt no REsp 1334470/PR (2012/0146355-5), data: 14/12/2017. REsp 1457646/PR (2014/0132173-9), data: 20/10/2014. AgRg no REsp 1365905/SC (2013/0026060-8), data: 25/11/2014. AgRg no AREsp 639952/PR (2014/0328384-6), data: 06/04/2015. REsp 1519386/SC (2015/0053147-1), data: 05/08/2015. AgRg no REsp 1541129/SC (2015/0158377-2), data: 17/11/2015. AgRg no REsp 1549332/RS (2015/0200172-2), data: 17/11/2015. AgInt no REsp 1334470/PR (2012/0146355-5), data: 14/12/2017. REsp 1457646/PR (2014/0132173-9), data: 20/10/2014. AgRg no REsp 1365905/SC (2013/0026060-8), data: 25/11/2014. AgRg no REsp 1469351/SC (2014/0156897-7), data: 11/05/2015. AgRg no AREsp 521595/RS (2014/0124832-9), data: 04/08/2015. AgRg no REsp 1541129/SC (2015/0158377-2), data: 17/11/2015. AgRg no REsp 1549332/RS (2015/0200172-2), data: 17/11/2015. AgInt no REsp 1435641/RN (2014/0030619-5), data: 03/02/2017. AgInt no AgRg no REsp 1356754/RS (2012/0255035-3), data: 03/08/2017. REsp 1703156/RJ (2017/0234567-9), data: 19/12/2017

Seguro acidente de trabalho e responsabilização por culpa em acidente de trabalho:

O recolhimento do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) não impede a cobrança, pelo INSS, por intermédio de ação regressiva, dos benefícios pagos ao segurado nos casos de acidente de trabalho decorrentes de culpa da empresa por inobservância das normas de segurança e higiene do trabalho, conforme interpretação conjunta dos arts. 22 da Lei 8.212/1991 e 120 da Lei 8.213/1991.

Decisões analisadas: AgInt no AREsp 763937/PR (2015/0199978-6), data: 30/05/2019

2. APOSENTADORIA ESPECIAL

2.1. APOSENTADORIA ESPECIAL. MAGISTÉRIO. FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO

O Superior de Tribunal de Justiça tem se alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e decidido que a função de magistério abrange não só o trabalho em sala de aula, como também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento a pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e a direção de unidade escolar, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação.

Decisões analisadas: EDcl no AgInt no REsp 1539330/ES (2015/0112032-6), data: 25/10/2018. AgRg no REsp 1380254/SC (2013/0130633-8), data: 10/10/2013. RMS 36.787/GO (2011/0299159-1), data: 10/02/2014. AgRg no RMS 41.701/SC (2013/0083461-9), data: 19/12/2014. RMS 52.954/MG (2017/0014006-7), data: 18/04/2017.

3. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ

3.1. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. CONVERSÃO DE AUXÍLIO-DOENÇA: DECRETO N° 3.048/99

Recurso Repetitivo – Tema Repetitivo 704: A aposentadoria por invalidez decorrente da conversão de auxílio-doença, sem retorno do segurado ao trabalho, será apurada na forma estabelecida no art. 36, § 7º, do Decreto 3.048/99, segundo o qual a renda mensal inicial - RMI da aposentadoria por invalidez oriunda de transformação de auxílio-doença será de cem por cento do salário-de-benefício que serviu de base para o cálculo da renda mensal inicial do auxílio-doença, reajustado pelos mesmos índices de correção dos benefícios em geral.

A aposentadoria por invalidez decorrente da conversão de auxílio-doença, sem retorno do segurado ao trabalho, será apurada na forma estabelecida no art. 36, § 7º, do Decreto 3.048/99, segundo o qual a renda mensal inicial (RMI) da aposentadoria por invalidez será de cem por cento do salário-de-benefício que serviu de base para o cálculo da renda mensal inicial do auxílio-doença, reajustados pelos mesmo índices de correção dos benefícios em geral, Súmula 557/STJ.

Apenas serão observados os critérios previstos no art. 29, II, § 5º, e 55, II, da Lei 8.213, quando intercalados períodos de afastamento e de atividade laboral, hipótese em que será feito o cômputo dos salários-de-benefício como salários-de-contribuição. Entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal no RE N. 583.834/SC.

O art. 28, § 9º, da Lei n. 8.212/1991, que disciplina o custeio da Previdência Social, veda a utilização de benefício como se fosse salário de contribuição, para fins de cálculo da renda mensal inicial.

Decisões analisadas: AgInt nos EDcl no REsp 1599925/R0 (2016/0121049-2), data: 24/04/2017. AgRg no REsp 1396663/SC (2013/0253532-8), data: 10/11/2016. EDcl no AgRg no Ag 1071244/SP (2008/0150048-7), data: 12/02/2015. EDcl no AREsp 399813/ES (2013/0323158-4), data: 05/12/2014. AgRg no REsp 1169355/SC (2009/0236564-2), data: 11/11/2014. REsp 1696967 / SP (2017/0200972-5), data: 19/12/2017. AgRg no AREsp 420804 / PR (2013/0355356-0), data: 16/12/2013. AgRg no Ag 1103831/MG (2008/0218024-6), data: 11/12/2013. REsp 1410433/MG (2013/0345225-1), data: 18/12/2013. AgRg no REsp 1258331/PB (2011/0139302-7), data: 20/11/2013. AgRg nos EREsp 909274/MG (2009/0187064-5), data: 19/06/2013. AgRg no REsp 1372501/MG (2013/0064593-8), data: 14/06/2013. AgRg no REsp 1153905/SC (2009/0164852-1), data: 07/02/2013. AgInt no REsp 1592031/SP (2016/0071126-0), data: 26/02/2018. AgInt no REsp 1668277/SP (2017/0092817-1).

Na correção monetária dos salários-de-contribuição, para fins de apuração da renda mensal inicial de benefício concedido após 1º de março de 1994, deve ser aplicado o IRSM dos meses de janeiro e fevereiro daquele ano, desde que referidos meses tenham integrado o respectivo período básico de cálculo. A atual interpretação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é no sentido de que os juros de mora relativos a benefícios previdenciários devem incidir no percentual de 1% ao mês, até a entrada em vigor da Lei n. 11.960/2009, após o que incidem os juros aplicados à caderneta de poupança.

É inaplicável o IRSM de fevereiro de 1994, antes da conversão em URV, à atualização dos salários de contribuição do benefício de aposentadoria por invalidez precedido de auxílio-doença concedido anteriormente a março de 1994.

Decisões analisadas: EDcl no AgRg no Ag 1071244/SP (2008/0150048-7), data: 12/02/2015. AgRg no REsp 1372501/MG (2013/0064593-8), data: 14/06/2013. AR 4629/MG (2011/0021520-1), data: 05/06/2013. AgRg nos EDcl no REsp 1313470 / MG (2012/0049466-2), data: 08/02/2013.

3.2. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ, TERMO INICIAL PARA PAGAMENTO

Tema Repetitivo 626: A citação válida informa o litígio, constitui em mora a autarquia previdenciária federal e deve ser considerada como termo inicial para a implantação da aposentadoria por invalidez concedida na via judicial quando ausente a prévia postulação administrativa.

Em face da impossibilidade de aferição de uma data precisa para o início da incapacidade laborativa, o termo inicial da concessão do benefício previdenciário de aposentadoria por invalidez é a prévia postulação administrativa ou o dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença. Ausentes a

postulação administrativa e o auxílio-doença, o termo a quo para a concessão do referido benefício é a citação. Na ausência de postulação na via administrativa, é a citação, e não a juntada do laudo pericial aos autos, que deve nortear o termo inicial dos benefícios de cunho acidentário. O laudo pericial ou o laudo da junta médica administrativa norteiam somente o livre convencimento do juiz quanto aos fatos alegados pelas partes, portanto, não servem como parâmetro para fixar termo inicial de aquisição de direitos.

Decisões analisadas: AgInt nos EDcl no REsp 1570286/SE (2015/0303285-4), data: 26/11/2019. AREsp 1522367/SP (2019/0169639-5), data: 25/10/2019. REsp 1828609/AC (2019/0220512-7), data: 19/09/2019. REsp 1798045/GO (2019/0045285-2), data: 22/04/2019. REsp 1730961/RN (2018/0063433-5), data: 21/11/2018. REsp 1714507/SC (2017/0313076-2), data: 21/11/2018. AgInt no REsp 1457465 / RS (2014/0130984-2), data: 06/11/2018. REsp 1716025/SP (2017/0326000-3), data: 25/05/2018. REsp 1471461/SP (2014/0187273-5), data: 16/04/2018. REsp 1369165/SP (2013/0060882-0), data: 07/03/2014. AgRg no REsp 1418604/SC (2013/0374993-3), data: 07/03/2014. AgRg no REsp 1397028/MT (2013/0257874-9), data: 26/03/2014. AgRg no AREsp 485445/SP (2014/0051965-7), data: 13/05/2014. EDcl no REsp 1369165/SP (2013/0060882-0), data: 02/06/2014. AgRg no Ag 1100869/SP (2008/0219874-3), data: 25/09/2014. REsp 1311665/SC (2012/0030813-3), data: 17/10/2014. AgRg no REsp 1279918/SP (2011/0156660-4), data: 01/12/2014. AgRg no AREsp 823800/SP (2015/0298427-7), data: 08/03/2016. AgRg no REsp 1421722/SC (2013/0389433-0), data: 19/03/2014. AgInt no AREsp 879820/SP (2016/0058649-6), data: 28/06/2016. AgInt no REsp 1601268/SP (2016/0136420-0), data: 30/06/2016. AgInt no REsp 1381631/RS (2013/0128319-4), data: 23/05/2017. AgInt no REsp 1394759/PE (2013/0237002-0), data: 03/08/2017. EDcl no AREsp 828301/SP (Embargos de declaração no agravo em recurso especial) (2015/0316741-2), data: 25/10/2017.

Por analogia, aplica-se o mesmo para o direito à pensão: ausente requerimento administrativo no INSS, o termo inicial para a implantação da aposentadoria por invalidez concedida judicialmente será a data da citação válida

Decisões analisadas: AgInt no REsp 1698971/RJ (2017/0226465-5), data: 03/04/2018.

Inviável retroagir o termo inicial da concessão do benefício previdenciário aposentadoria por invalidez para a data da cessação administrativa do auxílio-doença, quando se constata que a incapacidade ocorreu em momento posterior ao ato de cessação.

Decisões analisadas: AgRg no AREsp 823800/SP (2015/0298427-7), data: 08/03/2016.

Termo inicial do benefício previdenciário: a comprovação extemporânea da situação jurídica consolidada em momento anterior não afasta o direito adquirido ao benefício.

Decisão analisada: AgInt no REsp 1381631/RS (2013/0128319-4), data: 23/05/2017.

4. ATIVIDADE ESPECIAL

4.1. ATIVIDADE ESPECIAL. EXPOSIÇÃO A RUÍDOS. DECRETO 4.882/2003

Tema Repetitivo 694: O limite de tolerância para configuração da especialidade do tempo de serviço para o agente ruído deve ser de 90 dB no período de 6.3.1997 a 18.11.2003, conforme Anexo IV do Decreto 2.172/1997 e Anexo IV do Decreto 3.048/1999, sendo impossível aplicação retroativa do Decreto 4.882/2003, que reduziu o patamar para 85 dB, sob pena de ofensa ao art. 6º da LINDB (ex-LICC).

Para a caracterização de atividade especial, o limite de tolerância de exposição para o agente ruído deve ser de 90dB no período de 06/03/1997 a 18/11/2003, conforme anexo IV do Decreto 4.172/1997 e do Decreto 3.048/1999, e 85dB a partir do Decreto 4.882/2003, não sendo possível a retroação. Em sede de Recursos Repetitivos, foi firmada a seguinte tese: “O limite de tolerância para configuração da especialidade do tempo de serviço para o agente ruído deve ser de 90 dB no período de 6.3.1997 a 18.11.2003, conforme Anexo IV do Decreto 2.172/1997 e Anexo IV do Decreto 3.048/1999, sendo impossível aplicação retroativa do Decreto 4.882/2003, que reduziu o patamar para 85 dB, sob pena de ofensa ao art. 6º da LINDB (ex-LICC)”.

Decisões analisadas: AgInt no REsp 1671815/RS (2017/0111464-5), data: 28/11/2019. AgInt no AREsp 1431396/SP (2019/0012093-2), data: 08/11/2019. AgInt no AREsp 1325119/SP (2018/0171961-2), data: 30/08/2019. AR 4919/RS (2012/0031684-2), data: 16/04/2019. AgInt na AR 5822/RS (2016/0141448-6), data: 14/05/2019. REsp 1800342/SP (2019/0063839-2), data: 22/05/2019. REsp 1800908/RS (2019/0057788-0), data: 22/05/2019. AR 5103/RS (2012/0265009-4), data: 17/12/2018. REsp 1725328/SP (2017/0319949-2), data: 23/11/2018. AgInt no REsp 1623353/RS (2016/0229242-0), data: 22/08/2018. AgRg na AR 5671/SP (2015/0205607-2), data: 14/08/2018. AgInt no AREsp 918766/SP (2016/0134362-4), data: 08/08/2018. AgInt no AgInt no REsp 1578701/SP (2016/0006094-6), data: 19/12/2017. AgInt no REsp 1629906/SP (2016/0259315-0), data: 12/12/2017. REsp 1398260/PR (2013/0268413-2), data: 05/12/2014. AgRg no REsp 1344748/SC (2012/0196425-2), data: 03/03/2016. AgRg no AREsp 818871/SP (2015/0277570-7), data: 08/03/2016. AgRg no AREsp 813550/SP (2015/0281438-2), data: 14/03/2016. AgRg nos EREsp 1399004/PR (2013/0279813-5), data: 29/03/2016. REsp 1585467/SP (2016/0042016-9), data: 25/05/2016. REsp 1580530/SC (2016/0025106-5), data: 17/03/2016. AgRg no AREsp 821951/SP (2015/0294351-1), data: 25/05/2016. AgRg no AREsp 821603/SP (2015/0288143-0), data: 24/05/2016. AgRg no AREsp 823202/SP (2015/0291535-1), data: 27/05/2016. EDcl no REsp 1383853/PR (2013/0133971-4), data: 30/06/2016. AgRg no REsp 1409372/PR (2013/0339842-0), data: 30/06/2016. AgRg no REsp 1387352/RS (2013/0167329-3), data: 10/08/2016. REsp 1611443/PR (2016/0175284-4), data: 06/09/2016. AgInt no AREsp 916051/SP (2016/0119554-7), data: 03/10/2016. AgInt no REsp 1579161/ES (2016/0014096-1), data: 06/10/2016. REsp 1407161/RS (2013/0330061-9), data: 06/10/2016. AgInt

no REsp 1583436/SP (2016/0040088-4), data: 03/10/2016. REsp 1406859/RS (2013/0321922-1), data: 14/10/2016). AgInt no REsp 1584760/SP (2016/0048225-8), data: 28/10/2016. AgInt no AREsp 920883/SP (2016/0139160-0), data: 04/11/2016. AR 3376/PR (2005/0124888-5), data: 08/11/2016). AgInt no REsp 1589567/MG (2016/0061577-2), data: 11/11/2016. AgRg no AgRg no REsp 1402044/RS (2013/0297781-1), data: 06/12/2016. AgInt na Pet 9442/SC (2012/0175975-8), data: 02/02/2017. AgInt nos EAREsp 395842/PR (2014/0326343-6), data: 03/03/2017. AgInt nos EDcl no AREsp 918380/MG (2016/0129454-5), data: 11/04/2017. AgInt no AREsp 908204/SP (2016/0105117-0), data: 10/04/2017. REsp 1657400/SP (2017/0042806-7), data: 02/05/2017. REsp 1661109/MG (2015/0238768-9), data: 17/05/2017. AgInt no REsp 1580130/MG (2016/0023052-0), data: 14/06/2017. REsp 1661429/PR (2017/0060526-2), data: 19/06/2017. EDcl no REsp 1401488/RS (2013/0293098-9), data: 28/08/2017. EDcl no AgRg no REsp 1398544/PR (2013/0270492-6), data: 28/08/2017. AgInt no REsp 1321676/RN (2012/0090599-5), data: 03/10/2017. REsp 1438999/RN (2014/0045198-2), data: 16/10/2017. AgInt no AREsp 1056788/SP (2017/0033496-3), data: 23/11/2017.

4.2. ATIVIDADE ESPECIAL. NATUREZA DO ROL DE ATIVIDADES E AGENTES NOCIVOS.

Tema Repetitivo 534: As normas regulamentadoras que estabelecem os casos de agentes e atividades nocivos à saúde do trabalhador são exemplificativas, podendo ser tido como distinto o labor que a técnica médica e a legislação correlata considerarem como prejudiciais ao obreiro, desde que o trabalho seja permanente, não ocasional, nem intermitente, em condições especiais (art. 57, § 3º, da Lei 8.213/1991).

A partir de 29.04.1995, quando entrou em vigor a Lei 9.032, que alterou a redação do art. 57, § 3º, da Lei 8.213/1991, é possível a caracterização da atividade especial desde que comprovada a exposição do trabalhador à atividade nociva, insalubre ou perigosa, de forma permanente, não ocasional, nem intermitente. O rol de atividades consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física descritas pelos Decretos 53.831/1964, 83.080/1979, 2.172/1997 e 3.048/1999 é meramente exemplificativo, e não taxativo. É possível a configuração de agentes prejudiciais não previstos, desde que haja suporte técnico médico e jurídico para sua caracterização no caso concreto. Nesse sentido, os arts. 57 e 58 da Lei 8.213/1991 asseguram expressamente o direito à aposentadoria especial ao segurado que exerça sua atividade em condições que coloquem em risco a sua saúde ou a sua integridade física, nos termos dos arts. 201, § 1º e 202, II, CF. O fato dos decretos não mais contemplarem os agentes perigosos não significa que não seja mais possível o reconhecimento da especialidade da atividade, já que todo o ordenamento jurídico hierarquicamente superior traz a garantia de proteção à integridade física do trabalhador.

De acordo com o § 1º, art. 58 da Lei 8.213/91, a comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do

Seguro Social – INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista. Até 28.4.1995 é admissível o reconhecimento da especialidade ante o enquadramento na categoria profissional do trabalhador, aceitando-se qualquer meio de prova (exceto para ruído). Com a lei 9.032/1995, há necessidade de que a atividade tenha sido exercida com efetiva exposição a agentes nocivos, e a comprovação se dá por meio dos formulários SB-40 e DSS-8030, expedidos pelo INSS e preenchidos pelo empregador. Essa situação foi modificada com a Lei 9.528/1997, que passou a exigir laudo técnico.

Em específico, tem-se o reconhecimento do agente eletricidade no rol dos agentes nocivos (REsp 1306113 / SC; 2012/0035798-8, data: 07/03/2013).

Decisões analisadas: AREsp 1554707/RJ (2019/0224987-4), data: 18/11/2019. REsp 1827524/SP (2019/0210405-7), data: 11/10/2019. Pet 10679/RN (2014/0233212-2), data: 24/05/2019. REsp 1574317/RS (2015/0314847-7), data: 12/03/2019. REsp 1736358/CE (2015/0085763-9), data: 22/11/2018. REsp 1764207/SP (2018/0213689-6), data: 16/11/2018. REsp 1755261/SP (2018/0165801-1), data: 13/11/2018. REsp 1429611/RS (2014/0006753-0), data: 08/08/2018. REsp 1460188/PR (2014/0139206-7), data: 08/08/2018. AgInt no AREsp 1165048/SP (2017/0212391-7), data: 22/05/2018. AgInt no REsp 1713769/RJ (2017/0151351-6), data: 14/05/2018. AgInt no AREsp 1023023/SP (2016/0311685-2), data: 09/05/2018. REsp 1500503/RS (2014/0311724-6), data: 11/04/2018. REsp 1306113/SC (2012/0035798-8), data: 07/03/2013. AgRg no REsp 1348411/RS (2012/0213001-3), data: 11/04/2013. AgRg no REsp 1333055/PR (2012/0140870-5), data: 08/05/2013. AgRg no REsp 1328197/PR (2012/0120441-9), data: 22/05/2013. AgRg no REsp 1314703/RN (2012/0055733-6), data: 27/05/2013. AgRg no AREsp 143834/RN (2012/0028686-0), data: 25/06/2013. AgRg no AREsp 339415/SE (2013/0140497-0), data: 26/08/2013. AgRg no AREsp 161000/AL (2012/0075600-2), data: 10/09/2013. AgRg no REsp 1307818/SE (2012/0020251-8), data: 10/03/2014. REsp 1410057/RN (2013/0342505-2), data: 30/11/2017. AgRg no REsp 1162041/GO (2009/0194633-4), data: 13/10/2014. REsp 1369269/PR (2013/0044099-5), data: 23/03/2015. REsp 1534801/RS (2015/0124262-6), data: 05/08/2015. AgRg no REsp 1166982/RS (2009/0222901-9), data: 10/09/2015. AgRg no REsp 1329776/PR, data: 15/09/2015. AgRg no AREsp 758310/SP (2015/0193957-9), data: 02/02/2016. AgRg no AREsp 827072/RS (2015/0314599-0), data: 08/03/2016. AgRg no REsp 1329778/PR (2012/0127035-3), data: 17/03/2016. AgInt nos EDcl no AREsp 828782/SP (2015/0316389-8), data: 09/05/2016. AgInt no REsp 1595250/SP (2016/0104669-2), data: 18/08/2016. REsp 1602919/PR (2016/0137684-6), data: 05/09/2016. AgRg no REsp 1326303/RS (2012/0113543-6), data: 02/02/2017. REsp 1658049/RS (2017/0048127-7), data: 18/04/2017. REsp 1596048/RS (2016/0108186-7), data: 30/06/2017. REsp 1691018/PR (2017/0196864-5), data: 11/10/2017. AgInt no AREsp 1126121/SP (2017/0151872-0), data: 27/11/2017.

Conversão de tempo de serviço comum em atividade especial, impossibilidade pela Lei 9.032/95:

A Lei 9.032/95, ao vedar a possibilidade de conversão de tempo de serviço comum em especial para fins de concessão do benefício de aposentadoria especial, não atinge os períodos anteriores à sua vigência, mesmo nas hipóteses em que os requisitos para a concessão da inativação venham a ser preenchidos posteriormente. Entretanto, quando o requerimento é realizado após este marco legal, não é possível a conversão do tempo de atividade comum em tempo especial para atividades anteriores à vigência da lei, conforme REsp. 1.310.034/PR, julgado sob o rito dos Recursos Representativos da Controvérsia.

Decisões analisadas: REsp 1500503/RS (2014/0311724-6), data: 11/04/2018.

4.3. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE COMO FORMA DE RECONHECIMENTO DO PERÍODO COMO ESPECIAL PARA FINS DE APOSENTADORIA: INSUFICIÊNCIA.

Após o advento da Lei 9.032/95 vedou-se o reconhecimento da especialidade do trabalho por mero enquadramento profissional ou enquadramento do agente nocivo, passando a exigir a efetiva exposição do trabalhador ao agente nocivo. A percepção de adicional de insalubridade pelo segurado, por si só, não lhe confere o direito de ter o respectivo período reconhecido como especial, porquanto os requisitos para a percepção do direito trabalhista são distintos dos requisitos para o reconhecimento da especialidade do trabalho no âmbito da Previdência Social. Nesta deve haver a comprovação da exposição habitual e permanente por intermédio de formulários e laudos.

Decisões analisadas: REsp 1810794/SP (2019/0078674-3), data: 28/10/2019. AREsp 1505872/SP (2019/0141387-0), data: 13/09/2019. REsp 1696756/SP (2017/0184542-4), data: 19/12/2017. REsp 1476932/SP (2014/0154127-9), data: 16/03/2015. AgRg nos EDcl no REsp 1256458/PR (agravo regimental nos embargos de declaração no recurso especial) (2011/0070625-3), data: 12/11/2015. AgInt no AREsp 219422/PR (2012/0174339-5), data: 31/08/2016. AgInt no AREsp 240884/PR (2012/0212597-6), data: 19/04/2017. REsp 1702179/SP (2017/0089249-3), data: 19/12/2017.

5. AUXÍLIO-ACIDENTE

5.1. AUXÍLIO-ACIDENTE E APOSENTADORIA. ACUMULAÇÃO. PRESSUPOSTOS.

Temas Repetitivos 555 e 556

No julgamento do Recurso Especial Repetitivo 1.296.673/MG, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento de que é possível a cumulação de auxílio-acidente com aposentadoria, desde que a eclosão da lesão incapacitante e a concessão da aposentadoria tenham

ocorrido antes de 11/11/1997, data de edição da Medida Provisória 1.596-14/97, posteriormente convertida na Lei n. 9.528/1997, alterando o art. 86, §§2º e 3º da Lei 8.213/1991, observado o critério do art. 23 da Lei n. 8.213/1991 para definição do momento da lesão nos casos de doença profissional ou do trabalho (Súmula 507). Segundo este critério, considera-se como dia do acidente, no caso de doença profissional ou do trabalho, a data do início da incapacidade laborativa para o exercício da atividade habitual, ou o dia da segregação compulsória, ou o dia em que for realizado o diagnóstico, valendo para este efeito o que ocorrer primeiro. A partir da alteração legal ficou estabelecido que o auxílio-acidente será computado no cálculo da aposentadoria, garantindo que o Segurado não sofrerá prejuízo financeiro com a vedação.

Decisões analisadas: AgInt no REsp 1718445/SP (2017/0315624-8), data: 06/12/2019. REsp 1841233/SP (2019/0294954-0), data: 19/11/2019. REsp 1617578/SC (2016/0201038-2), data: 05/09/2019. AgInt nos EDcl no REsp 1761670/SP (2018/0216610-5), data: 29/03/2019. AgInt no REsp 1761689/SP (2018/0215995-9), data: 03/04/2019. AgInt nos EDcl no REsp 1687546/SP (2017/0182190-8), data: 03/04/2019. AgInt no AREsp 253481/SP (2012/0235528-6), data: 15/05/2019. REsp 1802077/SP (2019/0065079-5), data: 29/05/2019. AgInt no AgInt no AREsp 965417/SP (2016/0210312-3), data: 25/06/2019. AgInt no AREsp 1276530/SP (2018/0083585-4), data: 26/02/2019. AgInt no AREsp 785295/SP (2015/0236536-1), data: 19/12/2018. REsp 1722648/SP (2017/0287149-1), data: 13/11/2018. AR 4714/SP (2011/0136717-8), data: 05/10/2018.

5.2. AUXÍLIO-ACIDENTE. TERMO INICIAL.

Tema Repetitivo 862: Tese firmada pendente de julgamento.

Até a afetação do Tema Repetitivo 862, o STJ tinha o entendimento consolidado no sentido de que o termo inicial do auxílio-acidente era o dia seguinte à data da cessação do auxílio-doença, quando este houvesse sido pago ao segurado, e de que, inexistindo tal fato, ou ausente prévio requerimento administrativo para a concessão do auxílio-acidente, o termo inicial do recebimento do benefício deveria ser a data da citação. Em agosto de 2019, foi afetado Recurso Especial tendo como questão submetida a julgamento a seguinte: “Fixação do termo inicial do auxílio-acidente, decorrente da cessação do auxílio-doença, na forma dos arts. 23 e 86, § 2º, da Lei n. 8.213/1991”.

Decisões analisadas: REsp 1838756/SP (2019/0279166-3), data: 22/11/2019. ProAfr no REsp 1729555/SP (2018/0056606-0), data: 02/08/2019. ProAfr no REsp 1786736/SP (2018/0333039-0), data: 02/08/2019. REsp 1774654/BA (2018/0249213-9), data: 29/05/2019. AgRg no AREsp 367539/SC (2013/0224801-6), data: 03/09/2014. AgRg no AREsp 342654/SP (2013/0147247-0), data: 26/08/2014. REsp 1725984/SP (2018/0040432-9), data: 13/11/2018. AgRg no Ag 1246171/SP (2009/0211214-4), data: 08/04/2013. AgRg no AgRg no REsp 1105152/SP (2008/0252773-8), data: 27/05/2013. AgRg nos EDcl no AREsp 296867/SP (2013/0037827-6), data: 05/08/2013. REsp 1399371/SC (2013/0276322-5), data: 26/09/2013. EDcl

no REsp 1399371/SC (2013/0276322-5), data: 06/12/2013. REsp 1394402/SP (2013/0232638-7), data: 07/03/2014. AgRg no REsp 1377333/SP (2013/0093062), data: 03/04/2014. AgRg no REsp 1413362/SP (2013/0345128-9), data: 25/04/2014. AgRg no AREsp 485445/SP (2014/0051965-7), data: 13/05/2014. REsp 1515762/SP (2015/0020510-8), data: 06/04/2015. AgRg no REsp 1414437/SC (2013/0352401-3), data: 07/04/2015. EDcl no AgRg no REsp 1360649/SP (2012/0274582-9), data: 11/05/2015. AgRg no REsp 1521928/MG (2015/0059786-6), data: 19/06/2015. REsp 1524134/SP (2015/0072538-0), data: 05/08/2015. AgRg no AREsp 831365/SP (2015/0316724-6), data: 27/05/2016. AgRg no AREsp 811334/RJ (2015/0285667-9), data: 24/08/2016. AgInt no AREsp 939423/SP (2016/0163089-6), data: 30/08/2016. REsp 1650846/SP (2016/0332987-0), data: 27/04/2017.

5.3. AUXÍLIO-ACIDENTE. LEI Nº 9.032/95: AUMENTO DO PERCENTUAL?

Era entendimento consolidado no STJ de que o art. 86 da Lei n.º 8.213/91, de acordo com a redação da Lei n.º 9.032/95, tinha aplicação imediata sobre os benefícios de auxílio-acidente, tanto aqueles em manutenção, concedidos sob a vigência da legislação anterior, como os pendentes de concessão. Todavia, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n.º 613.033/SP, reconheceu a repercussão geral da matéria constitucional nele suscitada e, no mérito, reafirmou o entendimento lá dominante sobre a matéria, no sentido da impossibilidade de aplicação retroativa da majoração prevista na Lei n.º 9.032/95 aos benefícios de auxílio-acidente concedidos em data anterior à sua vigência. O STJ, então, readequou o seu entendimento ao entendimento do STF, pela impossibilidade da retroação da referida lei. Isso ocasionou uma série de ações rescisórias movidas pelo INSS, que restaram improcedentes, tendo em vista que, à época da procedência, o entendimento pela retroação no STJ era predominante.

Decisões analisadas: AR 4179/SP (2009/0008031-8), data: 05/10/2018. AR 4042/SP (2008/0180379-5), data: 03/09/2018. AR 4291/SP (2009/0138029-6), data: 03/09/2018. AgRg no AREsp 92110/SC (2011/0295693-6), data: 04/02/2013. AgRg no REsp 1355642/BA (2012/0248608-0), data: 23/04/2013. REsp 897307/SP (2006/0234479-9), data: 08/05/2013. REsp 1365970/RS (2013/0026281-8), data: 10/05/2013. EDcl no AgRg no REsp 1110038/RS (2008/0272348-4), data: 07/05/2013. AR 4287/SP (2009/0138019-5), data: 25/06/2013. AR 4204/SP (2009/0026003-7), data: 12/08/2013. AR 4167/SC (2008/0282568-9), data: 12/08/2013. REsp 1073805/SP (2008/0153258-6), data: 22/08/2013. AR 4193/RS (2009/0021409-4), data: 18/09/2013. AR 4245/SC (2009/0066912-5), data: 19/12/2014. AR 4886 (2011/0308872-9), data: 19/12/2014. AgRg no AREsp 663974/SP (2015/0035443-0), data: 30/06/2015. AR 4186/SP (2009/0017316-9), data: 04/08/2015. AR 4160/SP (2008/0275037-9), data: 29/09/2015. AgRg no REsp 1390448/SC (2013/0195445-0), data: 26/10/2015. AR 4479/MG (2010/0076678-3), data: 05/11/2015. REsp 1565466/SP (2015/0268859-7), data: 04/02/2016. REsp 1212135/SC (2010/0174135-4), data: 25/04/2016.

6. AUXÍLIO-DOENÇA

6.1. COMPATIBILIDADE DA ALTA MÉDICA PROGRAMADA DO AUXÍLIO-DOENÇA COM A LEI PREVIDENCIÁRIA.

O Decreto n. 5.844/06 alterou o Regulamento da Previdência Social - RPS (Decreto n. 3.048/99) para acrescentar os §§ 1º a 3º do art. 78, estabelecendo regra para o cancelamento do auxílio-doença, em que, após determinado período de tempo definido em perícia, o benefício é cancelado automaticamente. Tal regra passou a ser denominada “alta programada”. O referido decreto possibilita ainda ao segurado o pedido de prorrogação, quando não se sentir capacitado para o trabalho ao fim do prazo estipulado. A referida alteração no RPS foi considerada pela jurisprudência do STJ como contrária ao disposto no art. 62 da Lei n. 8.213/91, que determina que o benefício seja mantido até que o segurado esteja considerado reabilitado para o exercício de atividade laboral, o que deverá ocorrer mediante procedimento administrativo, sob pena de ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório. É incabível que o Instituto preveja, por mero prognóstico, em que data o segurado está apto para retornar ao trabalho, sem avaliar efetivamente o estado de saúde em que se encontra.

O sistema de alta programada estabelecido pelo INSS apresenta como justificativa principal a desburocratização do procedimento de concessão de benefícios por incapacidade. Todavia, não é possível que um sistema previdenciário, cujo pressuposto é a proteção social, se abstenha de acompanhar a recuperação da capacidade laborativa dos segurados incapazes, atribuindo-lhes o ônus de um autoexame clínico, a pretexto da diminuição das filas de atendimento na autarquia.

Decisões analisadas: REsp 1597725/MT (2016/0100172-0), data: 01/07/2019. REsp 1717405/PB (2017/0334094-0), data: 17/12/2018. REsp 1737688/MT (2018/0090680-8), data: 23/11/2018. AgInt no REsp 1604876/MT (2016/0128963-8), data: 20/08/2018. AgInt no REsp 1681461/MT (2017/0151701-4), data: 30/05/2018. AgInt no AREsp 1140297/MT (2017/0179835-3), data: 28/05/2018. AgInt no REsp 1547190/MT (2015/0190693-9), data: 18/05/2018. AgInt no AREsp 1038329/MT (2017/0000781-7), data: 26/03/2018. AgInt no AREsp 997248/BA (2016/0266612-3), data: 12/03/2018. AgInt no REsp 1599979/MT (2016/0121419-2), data: 26/02/2018. AgInt no AREsp 974370/MT (2016/0227570-9), data: 14/02/2018. AgInt no AREsp 1049440/MT (2017/0020535-6), data: 30/06/2017. AgInt no REsp 1546769/MT (2015/0190632-1), data: 03/10/2017. AgInt no AREsp 968191/MG (2016/0215325-6), data: 20/10/2017. AgInt no AREsp 968191/MG (2016/0215325-6), data: 20/10/2017. AgInt no REsp 1601741/MT (2016/0122173-0), data: 26/10/2017. AgInt no REsp 1368692/SC (2013/0042455-2), data: 10/11/2017. AgInt no REsp 1547268/MT (2015/0192513-8), data: 10/11/2017. REsp 1599554/BA (2016/0122451-9), data: 13/11/2017.

7. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL

7.1. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ESTATUTO DO IDOSO. APLICAÇÃO ANÁLOGA?

Tema Repetitivo 640: Aplica-se o parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03), por analogia, a pedido de benefício assistencial feito por pessoa com deficiência a fim de que benefício previdenciário recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, não seja computado no cálculo da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93.

Discutiu-se, no Tema Repetitivo 640, a possibilidade de concessão de benefício previdenciário ou benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por idoso ou deficiente que faça parte do núcleo familiar, não ser considerada na aferição da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93 ante a interpretação do que dispõe o artigo 34, parágrafo único, da Lei n. 10.741/03. Como conclusão do julgamento, foi fixada a seguinte tese: “Aplica-se o parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03), por analogia, a pedido de benefício assistencial feito por pessoa com deficiência a fim de que benefício previdenciário recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, não seja computado no cálculo da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93”.

Decisões analisadas: REsp 1797465/SP (2018/0343467-9), data: 22/04/2019. AgInt no AREsp 1423526/SP (2019/0000906-2), data: 17/06/2019. AgInt no AREsp 923074/SP (2016/0131752-4), data: 17/09/2018. AgInt no AREsp 1031395/SP (2016/0325198-3), data: 26/03/2018. REsp 1355052/SP (2012/0247239-5), data: 05/11/2015. AgRg no AREsp 332275/PR (2013/0144685-1), data: 07/12/2015.

7.2. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. HIPOSSUFICIÊNCIA. AFERIÇÃO.

Tema Repetitivo 185: A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo.

O STJ, em sede de julgamento sob o rito dos casos repetitivos, fixou tese no sentido de que “A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo”.

Decisões analisadas: AgInt no REsp 1831410/SP (2018/0343367-0), data: 27/11/2019. AgInt no REsp 1738928/SP (2018/0103646-5), data: 10/06/2019. REsp 1737438/SP (2018/0096280-9), data: 14/02/2019. REsp 1738928/SP (2018/0103646-5), data: 14/02/2019. AREsp 1300860/SP (2018/0127375-3), data: 14/02/2019. AREsp 1336506/MG (2018/0193317-7), data: 14/02/2019. AgRg no AREsp 197737/PR (2012/0136476-0), data: 04/02/2013. AgRg no AREsp 149082/RJ (2012/0044643-5), data: 04/02/2013. AgRg no AREsp 380922/SP (2013/0257996-2), data: 18/09/2013. AgRg no AREsp 267781/SP (2012/0259565-6), data: 03/02/2015. AgRg no AREsp 381059/SP (2013/0258245-6), data: 19/11/2015. AgInt no AREsp 450607/SP (2013/0409681-1), data: 04/10/2017.

8. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

8.1. CAUSAS DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO DIVERSO DO REQUERIDO NA INICIAL: DECISÃO EXTRA OU ULTRA PETITA?

Tema Repetitivo 995: É possível a reafirmação da DER (Data de Entrada do Requerimento) para o momento em que implementados os requisitos para a concessão do benefício, mesmo que isso se dê no interstício entre o ajuizamento da ação e a entrega da prestação jurisdicional nas instâncias ordinárias, nos termos dos arts. 493 e 933 do CPC/2015, observada a causa de pedir.

A reafirmação da Data de Entrada do Requerimento (DER) ocorre quando se reconhece o benefício por fato superveniente ao requerimento, fixando-se a data de início do benefício para o momento do adimplemento dos requisitos legais do benefício previdenciário. O STJ, em sede de Temas Repetitivos, fixou a seguinte Tese: “É possível a reafirmação da DER (Data de Entrada do Requerimento) para o momento em que implementados os requisitos para a concessão do benefício, mesmo que isso se dê no interstício entre o ajuizamento da ação e a entrega da prestação jurisdicional nas instâncias ordinárias, nos termos dos arts. 493 e 933 do CPC/2015, observada a causa de pedir”.

Decisões analisadas: REsp 1727069/SP (2018/0046520-6), data: 02/12/2019; REsp 1727064/SP (2018/0046514-2), data: 02/12/2019; REsp 1727063/SP (2018/0046508-9), data: 02/12/2019.

O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado de que não constitui julgamento extra ou ultra petita a decisão que, verificando a inobservância dos pressupostos para concessão do benefício pleiteado na inicial, concede benefício diverso por entender preenchidos seus requisitos.

Decisões analisadas: REsp 1805104/SP (2019/0081437-4), data: 29/10/2019. AgInt no RMS 43999/MT (2013/0338072-0), data: 25/09/2019. REsp 1826186/RS (2019/0203709-4), data: 13/09/2019. REsp 1804312/SP (2019/0076838-9), data: 01/07/2019. REsp 1584771/RS (2016/0035395-4), data: 30/05/2019). RCDESP no Ag 1099977/RJ (2008/0207808-3), data: 02/09/2014. AgInt no AREsp

1344978/RJ (2018/0205127-4), data: 01/03/2019. AgInt no AREsp 1292976/RJ (2018/0114307-2), data: 24/09/2018. AgInt no REsp 1614984/PI (2016/0188965-0), data: 15/08/2018. AgRg no REsp 1367825/RS (2013/0036415-1), data: 29/04/2013. REsp 1379494/MG (2013/0113760-2), data: 12/06/2013. AgRg no REsp 1388959/SC (2013/0176014-8), data: 25/10/2013. AgRg no REsp 1320249/RJ (2012/0088536-6), data: 02/12/2013). AgRg no AREsp 493329/RJ (2014/0067582-0), data: 30/05/2014. REsp 1426034/AL (2013/0412529-8), data: 11/06/2014. AgRg no AREsp 574838/SP (2014/0222854-5), data: 30/10/2014. AgRg no REsp 1425636/PR (2013/0409531-9), data: 28/11/2014. AgRg no REsp 1019779/MG (2007/0309988-5), data: 03/02/2015. REsp 1499784/RS (2014/0283602-6), data: 11/02/2015. REsp 1545518/PR (2015/0183993-9), data: 11/11/2015. AgRg no AREsp 377126/SP (2013/0244030-4), data: 04/12/2015. REsp 1296267/RS (2011/0295088-5), data: 11/12/2015. REsp 1568353/SP (2015/0275638-1), data: 05/02/2016. AgRg no AREsp 414975/MS (2013/0352838-1), data: 24/02/2017.

8.2. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. VALORES NÃO RECEBIDOS EM VIDA PELO SEGURADO. PAGAMENTO AOS SUCESSORES?

Na forma do art. 112 da Lei n.º 8.213/91, os sucessores de ex-titular - falecido - de benefício previdenciário detêm legitimidade processual para, em nome próprio e por meio de ação própria, pleitear em juízo os valores não recebidos em vida pelo de cujus, independentemente de habilitação em inventário ou arrolamento de bens.

Decisões analisadas: REsp 1833851/PA (2019/0251912-6), data: 25/10/2019. REsp 1803998/RJ (2018/0323310-0), data: 13/09/2019. AgInt no AREsp 1325125/SP (2018/0171970-1), data: 01/03/2019. AgInt no REsp 1747586/SP (2018/0143210-4), data: 22/11/2018. REsp 1650339/RJ (2017/0017537-4), data: 12/11/2018. AgRg no REsp 1260414/CE (2011/0139418-7), data: 26/03/2013. AgRg no REsp 1107690/SC (2008/0258692-3), data: 13/06/2013. AgRg no REsp 726484/RJ (2005/0027689-7) data: 27/02/2014. AgRg no REsp 1314613/CE (2012/0054902-0), data: 04/09/2015. REsp 1596774/RS (2016/0109076-5), data: 27/03/2017. REsp 1568117/SP (2015/0292996-9), data: 27/03/2017.

9. DESAPOSENTAÇÃO

9.1. DIREITO À DESAPOSENTAÇÃO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

Tema Repetitivo 563: No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91".

A Primeira Seção do STJ, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo 1.334.488/SC, processado nos moldes do art. 543-C do CPC, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, havia consolidado o entendimento de que os benefícios previdenciários são direitos patrimoniais disponíveis, razão pela qual

admitem desistência por seus titulares, destacando-se a desnecessidade de devolução dos valores recebidos para a concessão de nova aposentadoria. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 661.256/SC (oriundo do Tema 564/STF), fixou a tese de repercussão geral de que “No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à ‘desaposentação’, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91”. Assim, em juízo de retratação, nos termos do que dispõe o art. 1.040 do CPC/2015, procedeu-se a reforma do acórdão recorrido para realinhar ao posicionamento do STF acerca da impossibilidade do segurado já aposentado fazer jus a novo benefício em decorrência das contribuições vertidas após a concessão da aposentadoria.

Decisões analisadas: AgRg no REsp 1334899/RS (2012/0149978-3), data: 24/09/2019. REsp 1737699/SP (2018/0091106-8), DATA: 26/11/2018. REsp 1793264/SC (2018/0346387-4), DATA: 09/09/2019. AgRg no REsp 1464329/SC (2014/0157802-7), 29/03/2019. REsp 1437514/RS (2014/0038542-5), DATA: 14/11/2018. AgRg no AREsp 222810/RS (2012/0165529-1), DATA: 16/04/2019. REsp 1334488/SC (2012/0146387-1), data: 29/05/2019. EDcl no AgRg no REsp 1464329/SC (2014/0157802-7), data: 14/06/2019. AgInt na Rcl 32688/RJ (2016/0255296-1), data: 19/12/2018. AgRg no REsp 1333304/SC (2012/0146119-2), data: 05/12/2018. REsp 1336596/PR (2012/0159653-4), data: 19/11/2018. REsp 1762613/SC (2018/0202361-1), data: 21/11/2018. AgRg no AREsp 734428/PB (2015/0154764-0), data: 14/11/2018. EDcl no AgRg no REsp 1462360/PR (2014/0149676-2), data: 13/11/2018. AgRg no AREsp 154476/PR (2012/0066299-5), data: 13/11/2018. REsp 1338099/RS (2012/0169120-1), data: 13/11/2018. AgRg no AREsp 510533/RS (2014/0101911-9), data: 09/10/2018. AgRg no AREsp 516405/CE (2014/0113974-0), data: 09/10/2018. AgRg no AREsp 542880/PE (2014/0163864-3), data: 09/10/2018. AgRg no AREsp 570699/RN (2014/0215571-2), data: 09/10/2018. AgRg no AREsp 103509/PE (2011/0305017-5), data: 11/10/2018. AgRg no AREsp 558431/RN (2014/0197107-4), data: 11/10/2018. AgRg no AREsp 559624/CE (2014/0195921-6), data: 11/10/2018. AgRg no AREsp 687157/PE (2015/0064441-9), data: 11/10/2018. AgRg no AREsp 702117/RN (2015/0081818-2), data: 11/10/2018. AgRg nos EDcl no REsp 1305731/RS (2012/0045744-2), data: 01/10/2018. AgRg no REsp 1313710/RS (2012/0068997-3), data: 01/10/2018. AgRg no REsp 1320529/RS (2012/0089858-3), data: 01/10/2018. AgRg nos EDcl no REsp 1307714/RS (2012/0019377-8), data: 26/09/2018. AgRg no REsp 1305351/RS (2012/0043073-1), data: 12/09/2018. AgRg no REsp 1303413/RS (2012/0009791-5), data: 21/08/2018. EDcl nos EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1347758/RS (2012/0212972-8), data: 02/08/2018. EDcl no REsp 1334401/PR (2012/0147426-0), data: 02/08/2018. EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1344641/PR (2012/0191922-1), data: 02/08/2018. EDcl nos EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1334325/RS (2012/0147231-5), data: 02/08/2018. AgRg na Pet 7691/SC (2009/0240083-4), data: 02/08/2018. AgRg no REsp 1253073/SC (2011/0107614-2), data: 02/08/2018. AgRg no REsp 1329978/RS (2012/0127346-0), data: 08/06/2018. AgRg no REsp 1329040/RS (2012/0123455-9), data: 08/06/2018. AgRg no REsp 1328952/RS (2012/0123441-0), data: 08/06/2018. AgRg no REsp 1328783/PR (2012/0123218-4), data: 08/06/2018. EDcl na Pet 9231/DF (2012/0117784-7), data: 09/05/2018.

10. EXECUÇÃO

10.1. PRECATÓRIO OU REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR. JUROS DE MORA. PERÍODO.

O STJ seguia o entendimento firmado no REsp repetitivo 1.143.677/RS, de que não incidiam juros moratórios entre a elaboração dos cálculos e o efetivo pagamento da requisição de pequeno valor (RPV). Ocorre que, em sessão realizada em 19/4/2017, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 579.431/RS, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, em regime de Repercussão Geral, fixou a tese de que “incidem os juros da mora no período compreendido entre a data da realização dos cálculos e a da requisição ou do precatório”. Nesse sentido, assim tem decidido o STJ, dando nova redação ao Tema 291/STJ, a fim de adequá-lo à nova orientação fixada pelo STF quando do julgamento do referido RE.

Decisões analisadas: REsp 1641228/CE (2016/0312357-6), data: 05/11/2019. REsp 1592971/SC (2016/0075165-0), data: 05/11/2019. REsp 1806763/CE (2019/0103170-0), data: 18/10/2019. EDcl no REsp 1468390/RS (2014/0172269-2), data: 02/08/2019. EDcl no AgRg no AREsp 689750/RJ (2015/0075326-1), data: 28/02/2019. EDcl no REsp 1434626/SC (2014/0026981), data: 04/12/2018. AgRg no REsp 1464249/RS (2014/0157524-8), data: 23/11/2018. AgRg no REsp 1422504/PR (2013/0394504-7), data: 14/11/2018. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1522932/PR (2015/0067276-6), data: 06/11/2018. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1539685/PR (2015/0149882-6), data: 07/11/2018. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1539531/RS (2015/0147118-9), data: 06/11/2018. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1539479/PR (2015/0147246-6), data: 06/11/2018. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1531826/PR (2015/0103705-7), data: 06/11/2018. AgRg no REsp 1506942/PR (2014/0342690-3), data: 19/10/2018. Ag 1244756/RS (2009/0207814-0), data: 20/06/2018. EDcl no AgRg no REsp 1174019/RS (2009/0248443-1), data: 18/06/2018. EDcl no AgRg nos EREsp 1120066/RS (2010/0028105-3), data: 14/06/2018. AgRg nos EREsp 1164967/RS (2011/0060384-6), data: 14/06/2018.

11. PENSÃO POR MORTE

11.1. PENSÃO POR MORTE. ESPOSA(O) E COMPANHEIRA(O). RATEIO?

No âmbito do STJ, a jurisprudência se firmou no sentido de que a existência de casamento válido não obsta o reconhecimento da união estável, desde que fique comprovada a separação de fato ou de direito do parceiro casado.

Decisões analisadas: AgInt no AREsp 784539/ES (2015/0246103-7), data: 14/10/2019. REsp 1770426/PE (2018/0075824-0), data: 05/09/2019. AgInt no REsp 1725214/RS (2018/0038040-5), data: 03/10/2018.

REsp 1401538/RJ (2013/0293376-8), data: 12/08/2015. AgInt no AREsp 951338/PI (2016/0181189-2), data: 25/09/2017. AgInt no AREsp 1076743/RJ (2017/0076198-0), data: 22/11/2017.

11.2. POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE PENSÃO POR MORTE E APOSENTADORIA RURAL.

A Lei nº 8.213/1991, que unificou os sistemas previdenciários urbano e rural[1] e, no art. 124 (com as alterações instituídas pela Lei nº 9.032/1995), estabeleceu as vedações à cumulação de benefícios previdenciários, dentre as quais não se encontra proibição à percepção conjunta de quaisquer aposentadoria e pensão, sejam da área urbana ou rural. O fato de receber benefício de aposentadoria por invalidez rural não elide a concessão de pensão por morte. Em razão do seu caráter social e protetivo, a lei previdenciária, quando mais benéfica para o segurado, deve ser aplicada de forma imediata. Ademais, a aposentadoria por idade é uma prestação garantida ao segurado, e a pensão por morte prestação garantida aos seus dependentes, ou seja, são espécies distintas de benefícios previdenciários. Assim, a vedação legal à concomitante percepção de benefícios previdenciários rurais (assim prevista no § 2º do art. 6º da LC 16/73) não pode ser estendida à cumulação de benefícios de natureza rural e urbana.

Decisões analisadas: AgInt no REsp 1657099/PR (2017/0044932-5), data: 27/03/2019. AgRg no REsp 1123232/RS (2009/0113513-6), data: 23/05/2013. AgRg no REsp 1103117/PR (2008/0277280-1), data: 03/06/2013. AgRg no REsp 1420241/RS (2013/0386354-3), data: 16/12/2013.

11.3. PENSÃO POR MORTE: SE O MENOR SOB GUARDA CONFIGURA COMO BENEFICIÁRIO

Repetitivo 732

A alteração do art. 16, §2º, da Lei 8.213/91, pela Lei 9.528/1997, ao retirar o menor sob guarda da condição de dependente previdenciário natural ou legal do Segurado do INSS, não elimina o substrato fático da dependência econômica do menor, e representa, do ponto de vista ideológico, um retrocesso normativo incompatível com as diretrizes constitucionais de isonomia e de ampla e prioritária proteção à criança e ao adolescente.

Diante da Lei Geral da Previdência Social, que se tornou silente ao tratar do menor sob guarda, aplica-se a norma específica que lhe estende a pensão por morte, Lei 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 33, §3º. Assim, o menor sob guarda tem direito à concessão do benefício de pensão por morte do seu mantenedor, comprovada a sua dependência econômica, nos termos do art. 33, § 3o. do Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda que o óbito do instituidor da pensão seja posterior à vigência da Medida Provisória 1.523/1996, reeditada e convertida na Lei 9.528/1997. O ECA assume caráter de lei especial frente à legislação previdenciária.

O mesmo se aplica à lacuna que regula os direitos previdenciários dos ex-combatentes de guerra. A teor do disposto nos arts. 5º, III, e 14 da Lei n. 8.059/90, 16, I e 77, § 2º, II, da Lei n. 8.213/91, o direito à pensão cessa para o dependente ao completar 21 anos de idade, salvo se for inválido ou com deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz.

O art. 33, § 3º, da Lei n. 8.069/1990, ao conferir ao menor sob guarda a condição de dependente, inclusive para fins previdenciários, dá concreção ao princípio da integral proteção à criança e ao adolescente, previsto no art. 227 da Constituição Federal, corolário da dignidade da pessoa humana, conforme decidido pela Primeira Seção deste Tribunal no último precedente aludido.

Decisões analisadas: AgInt no REsp 1542353/ES (2015/0164266-9), data: 26/03/2019. REsp 1589827/SE (2016/0062357-1), data: 03/06/2019. AgInt na Pet 7436/PR (2009/0153110-3), data: 05/06/2019. REsp 1653981 PB (2017/0031265-8), data: 14/02/2019. REsp 1726973/SP (2018/0041676-3), data: 21/11/2018. REsp 1666565/PE (2017/0070944-0), data: 13/11/2018. AgInt no AREsp 1004752/MG (2016/0280099-3), data: 21/08/2018. AgInt no REsp 1368334/RS (2013/0042142-1), data: 07/08/2018. EDcl no REsp 1411258/RS (2013/0339203-9), data: 22/06/2018. AgInt no REsp 1599190/CE (2016/0108374-9), data: 21/05/2018. AgInt no REsp 1386954/PI (2013/0177558-7), data: 10/05/2018. AgInt no AREsp 1104824/AM (2017/0116690-3), data: 26/04/2018. EDcl no AgRg no REsp 1540576/PR (2015/0155158-4), data: 27/03/2018. REsp 1428492/MA (2014/0002250-5), data: 27/03/2018. REsp 1411258/RS (2013/0339203-9), data: 21/02/2018. REsp 1411258/RS (2013/0339203-9), data: 21/02/2018. EREsp 1141788/RS (2009/0098910-5), data: 16/12/2016. AgInt no REsp 1312012/PI (2012/0061268-4), data: 11/04/2017. EDcl no AgInt no REsp 1316633/PI (2012/0069615-5), data: 25/05/2017. EAg 1038727/MG (2008/0080958-5), data: 27/10/2017. PUIL 67/RS (2016/0121758-9), data: 01/12/2017. AgInt no REsp 1368303/MG (2013/0039774-1), data: 05/12/2017.

11.4. PENSÃO POR MORTE. REQUERENTE INCAPAZ. TERMO INICIAL DO BENEFÍCIO.

Comprovada a absoluta incapacidade do requerente da pensão por morte, faz ele jus ao pagamento das parcelas vencidas desde a data do óbito do instituidor do benefício, ainda que não postulado administrativamente no prazo fixado pela legislação. Contudo, havendo outros dependentes habilitados que estejam recebendo desde a data do óbito, o STJ alinhou sua jurisprudência no sentido de que o dependente incapaz que não pleiteie a pensão por morte no prazo de trinta dias a contar da data do óbito do segurado não tem direito ao recebimento do referido benefício a partir da data do falecimento do instituidor, considerando que outros dependentes, integrantes do mesmo núcleo familiar, já recebiam o benefício. Busca-se, nesse sentido, que a Autarquia previdenciária seja condenada duplamente a pagar o valor da pensão.

Decisões analisadas: REsp 1664036/RS (2017/0069721-5), data: 06/11/2019. AgInt no REsp 1674836/PR (2017/0125614-2), data: 06/05/2019. REsp 1572524/SP (2015/0298864-8), data: 14/03/2019. REsp 1700071/PE (2017/0237694-6), data: 23/11/2018. AgInt nos EDcl no REsp 1610128/PR (2016/0169126-7), data: 22/10/2018. AgInt no REsp 1608639/SP (2016/0163695-9), data: 10/10/2018. REsp 1655424/RJ (2017/0029224-4), data: 19/12/2017. REsp 1655067/RJ (2017/0028303-1), data: 19/12/2017. AgRg no REsp 1420928/RS (2013/0389748-4) data: 20/10/2014. REsp 1513977/CE (2015/0015776-0), data: 05/08/2015. AgRg no REsp 1523326/SC (2015/0029711-1), data: 18/12/2015. AgInt no AREsp 850129/RS (2016/0019398-6), data: 27/05/2016. AgInt no REsp 1590218/SP (2016/0067858-0), data: 08/06/2016). REsp 1479948/RS (2014/0229384-8), data: 17/10/2016.

12. REVISÃO DE BENEFÍCIO

12.1. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO ANTERIOR À MEDIDA PROVISÓRIA 1.523-9/97: REVISÃO E DECADÊNCIA.

Repetitivo 554

À ação em que se pretende a revisão do benefício previdenciário a fim de recalcular a renda mensal com a correta aplicação do IRSM de fevereiro de 1994 aplica-se o prazo de decadência disposto no art. 103 da Lei 8.213/1991 (10 anos), embora esta não possa operar de maneira retroativa. Esta lei foi instituída pela Medida Provisória 1.523-9/1997, convertida na Lei 9.528/1997, ao direito de revisão dos benefícios concedidos anteriormente a esta, cujo termo a quo é a data da sua entrada em vigor (28.6.1997) conforme orientação firmada nos julgamentos dos Recursos Especiais 1.309.529/PR e 1.326.114/SC, proferidos sob a sistemática dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC de 1973 e Resolução STJ 8/2008). Vale mencionar que o art. 103 trata do direito de revisão dos benefícios e não o direito ao benefício previdenciário.

Houve uma modificação no entendimento das Turmas da Terceira Seção do STJ, que haviam firmado jurisprudência no sentido de que, por tratar-se de instituto de direito material, a MP não poderia retroagir para atingir situações pretéritas. O novo entendimento, após decisão do STF por meio do RE 626.489/SE, é no sentido de que a medida não pode retroagir para incidir sobre o tempo transcorrido antes de sua vigência, mas sua eficácia se perfaz a partir da entrada em vigor da nova norma. Assim, o plenário do STF fixou como termo a quo da contagem do prazo decadencial, relativamente aos benefícios anteriores à vigência da Medida Provisória n. 1.523-9/1997, a data de 1º de agosto de 1997, por força do disposto no art. 103 da Lei n. 8.213/91, que estabelece o início do curso do prazo de 10 (dez) anos a partir do primeiro dia do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação, tendo em vista que a MP entrou em vigor no dia 28.6.1997. (AgInt no REsp 1613519/RS).

No REsp 1605554/PR, o STF entendeu pela inexistência de prazo decadencial, mas apenas para a concessão inicial do benefício previdenciário, que é direito fundamental. Todavia, concluiu ser legítima a instituição de prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefício já concedido, com fundamento no princípio da segurança jurídica, no interesse em evitar a eternização dos litígios e na busca de equilíbrio financeiro e atuarial para o sistema previdenciário.

Adveio a Medida Provisória 201, de 23 de julho de 2004, que resultou na Lei 10.999/2004, que autorizou a realização de acordos nesses casos, foi questionado se a realização do acordo renovaria o prazo decadencial. Utilizar medida que visa a pôr fim de modo mais célere a conflito de interesses como marco inicial para renovação do prazo decadencial é distorcer a essência do ato e tolher indevidamente iniciativas dos Poderes Executivo e Legislativo para encurtar a resolução dos conflitos multitudinários e desafogar o Judiciário. Ainda que os referidos atos fossem interpretados como reconhecimento de direito, não haveria aí renovação do prazo decadencial, que não se suspende nem se interrompe nas hipóteses previstas para o prescricional, conforme os arts. 207 e 209 do Código Civil. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição. Nessa medida, a morte do titular do benefício originário e a consequente concessão da pensão por morte não podem reabrir o prazo decadencial já exaurido

Obs – controvérsia da revisão do IRSM: aplicável aos benefícios concedidos no período compreendido entre março de 1994 e fevereiro de 1997. O INSS utilizou, na correção monetária dos salários de contribuição, a variação do IRSM até janeiro/1994 e em seguida converteu os valores então atualizados para a nova moeda URV, no dia 28 de fevereiro do mesmo ano. A prática foi rechaçada pelo Judiciário, pois o INSS deveria ter utilizado o índice do IRSM de fevereiro de 1994, de 39, 67%.

Decisões analisadas: AgInt na AR 6315/RS (2018/0228084-0), data: 05/11/2019. REsp 1670907/RS (2017/0108056-0), data: 06/11/2019. AgInt nos EDcl no REsp 1681129/RS (2017/0151167-1), data: 23/10/2019. AgInt no REsp 1613519/RS (2012/0197749-3), data: 14/08/2019. EREsp 1605554/PR (2016/0146617-4), data: 02/08/2019. AgRg no REsp 1469610/PR (2014/0177696-9), data: 16/09/2014. AgInt no RE no AgRg no REsp 1558850/SC (2015/0255458-4), data: 31/10/2018. REsp 1326114/SC (2012/0112840-8), data: 13/05/2013. EDcl no AgRg no REsp 1271891/RS (2011/0191142-4), data: 16/08/2013. EDcl no AgRg no REsp 1210742/SC (2010/0155784-0), data: 27/08/2013. EDcl no REsp 1253754/SC (2011/0108330-0), data: 27/08/2013. AgRg no REsp 1248714/PR (2011/0082708-6), data: 30/08/2013. EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1058591/RS (2008/0107668-7), data: 30/08/2013. AgRg no REsp 1253090/PR (2011/0108101-2), data: 26/09/2013. AgRg no REsp 1216767/PR (2010/0191678-5), data: 26/09/2013. AgRg no REsp 1250966/PR (2011/0095282-0), data: 30/09/2013. AgRg no REsp 1307636/CE (2012/0018932-7), data: 11/10/2013. AgRg nos EREsp 1338153/PR (2013/0149288-0), data: 07/10/2013. EDcl no REsp 1391445/AM (2013/0229880-8), data: 18/10/2013. AgRg no AgRg no AREsp 291914/RS (2013/0025992-0), data: 18/10/2013. AgRg no REsp 1233329/PR (2011/0020308-0), data: 24/10/2013. AgRg no REsp 1260074/RS (2011/0141973-2), data: 22/10/2013. EDcl nos EDcl no AgRg no

REsp 1347205/PE (2012/0207471-5), data: 13/11/2013. AgRg no AgRg no AREsp 129790/RJ (2012/0037005-1), data: 09/12/2013. AgRg no REsp 1215890/PR (2010/0189100-5), data: 17/03/2014. AgRg no REsp 1270961/SC (2011/0187884-6), data: 17/03/2014. AgRg no REsp 1420347/SC (2013/0388193-3), data: 24/03/2014. EDcl no AgRg no REsp 1347205/PE (2012/0207471-5), data: 25/09/2013. AgRg no AREsp 374280/PR (2013/0237043-6), data: 08/04/2014. AgRg no REsp 1420010/SC (2013/0387612-8), data: 26/05/2014. AgRg no REsp 1461883/RS (2014/0148930-5), data: 29/09/2014. EDcl no AgRg no REsp 1451307/PR (2014/0102119-5), data: 15/10/2014. AgRg no AREsp 570694/CE (2014/0215569-6), data: 19/11/2014. AgRg no REsp 1488669/RS (2014/0272844-6), data: 19/12/2014. AgRg no AREsp 27514/RJ (2011/0166548-5), data: 03/02/2015. AgRg nos EDcl no REsp 1505512/PR (2014/0327196-7), data: 22/04/2015. AgRg no AREsp 233428/CE (2012/0200060-9), data: 03/06/2015. AgRg no AgRg no AREsp 530762/CE (2014/0145547-4), data: 09/06/2015. EDcl no AgRg no REsp 1247925/RS (2011/0078170-6), data: 09/03/2016. AgRg nos EDcl no REsp 1571098/PR (2015/0305560-2), data: 17/03/2016. AgRg no AREsp 805873/SP (2015/0275395-7), data: 17/03/2016. AgRg no AREsp 788935/SP (2015/0253341-8), data: 18/04/2016. AgRg no AgRg no REsp 1265042/PR (2011/0160887-8), data: 25/04/2014. AgInt no REsp 1589295/PR (2016/0078639-8), data: 25/08/2016. REsp 1613024/SC (2016/0181568-1), data: 06/09/2016. EDcl no AgRg no AREsp 49332/RJ (2011/0221323-1), data: 24/02/2017. REsp 1287632/PE (2011/0254186-7), data: 02/03/2017. REsp 1224193/PR (2010/0222265-4), data: 02/03/2017. EDcl no AgRg no REsp 1243654/RJ (2011/0052067-3), data: 10/03/2017. AgRg no REsp 1233330/PR (2011/0020309-2), data: 10/03/2017.

Direito ao melhor benefício: atendidos os requisitos, o segurado tem direito adquirido ao melhor benefício.

REsp 1324772/RS (2012/0106533-0), data: 24/02/2015.

Incidência do prazo decadencial quando a revisão é decorrente do reconhecimento de direitos em ação trabalhista: questões não decididas no processo administrativo não são atingidas pelo prazo decadencial. Isso porque tal instituto visa limitar o controle de legalidade do ato, não podendo atingir o que não foi objeto de discussão. No caso da sentença trabalhista transitada em julgado, contudo, caberia ao segurado levar a questão ao conhecimento da administração tão somente para alteração do benefício, não havendo, neste caso, controle de legalidade possível, já que se trata de direito reconhecido judicialmente. Assim ocorre decadência, porque se trata de questão já decidida.

Decisões analisadas: AgInt no AREsp 827869/SP (2015/0308706-6), data: 22/06/2018

12.2. CÁLCULO DA RENDA MENSAL INICIAL (RMI). “BURACO NEGRO”: REGIME HÍBRIDO?

A Constituição Federal de 1988, quando promulgada, tinha originalmente no texto do art. 201, §3º, a afirmação de que todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício seriam corrigidos monetariamente. O STF, porém, entendeu (conforme julgado nos RE's 163.478; 164.931; 193.456; 198.314) que este dispositivo não era autoaplicável, dependendo de interferência legislativa para produzir efeitos.

Nesse sentido, somente com a edição da Lei nº 8.213/1991, os benefícios previdenciários passaram a ter sua renda mensal inicial calculada com base na correção monetária de todos os salários de contribuição (AMADO, 2019). Com efeito, os benefícios com DIB entre 05/10/1988 e 04/04/1991 foram concedidos sem correção monetária dos salários de contribuição em pleno época de alta inflação, ficando o período conhecido como “buraco negro”.

Conforme entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça, é possível o recálculo da Renda Mensal Inicial dos benefícios concedidos no período compreendido entre 5/10/1988 a 5/4/1991, denominado “buraco negro”, com aplicação do disposto no art. 144 da Lei n. 8.213/1991, sem que isso implique em adoção de regime híbrido.

Decisões analisadas: AgRg nos EREsp 1278334/SC (2012/0172196-4), data: 15/09/2014). EDcl nos EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1240149/SC (2011/0046164-9), data: 12/08/2014. AgRg nos EDcl nos EREsp 1238551/PR (2011/0155963-7), data: 20/03/2013. AgRg no REsp 1361978/PR (2013/0005403-0), data: 01/04/2013. EDcl no AgRg no REsp 1275870/RS (2011/0211584-9), 28/05/2013. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1263917/RS (2011/0156310-5), data: 27/05/2013. EDcl no AgRg no REsp 1239818/PR (2011/0041687-0), data: 13/06/2013). EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1268923/SC (2011/0181957-3), data: 13/06/2013. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1274570/PR (2011/0206382-9), data: 13/06/2013. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1274576/SC (2011/0185884-1), data: 13/06/2013. EDcl no AgRg nos EDcl no AgRg no REsp 1270112/RS (2011/0184658-2), data: 13/06/2013. EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1268754/PR (2011/0179029-2), data: 14/06/2013. AgRg nos EREsp 1241291/SC (2011/0155952-4), data: 28/10/2013). EDcl nos EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1261140/SC (2011/0139822-0), data: 23/10/2014.

13. TEMPO DE SERVIÇO

13.1. COMPROVAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. SENTENÇA TRABALHISTA: INÍCIO DE PROVA MATERIAL?

É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que a sentença trabalhista pode ser considerada como início de prova material para a determinação de tempo de serviço caso tenha sido corroborada por

outros elementos de prova que evidenciem o labor exercido na função e nos períodos alegados pelo trabalhador, nos termos do art. 55, §3º, da Lei nº 8.213/1991.

Decisões analisadas: REsp 1674420/PR (2017/0123767-6), data: 22/11/2019. AgRg no AREsp 791896/ES (2015/0250955-3), data: 11/04/2019. EDcl no AgInt no REsp 1469713/SP (2014/0178154-8), data: 26/02/2019. REsp 1766914/RJ (2018/0223948-1), data: 04/12/2018. REsp 1734991/ES (2018/0083564-0), data: 22/11/2018. REsp 1737695/SP (2018/0091047-5), data: 23/11/2018. REsp 1734664/SP (2018/0082082-0), data: 21/11/2018. AgInt no REsp 1726635/SP (2018/0043935-7), data: 14/08/2018. REsp 1726031/MT (2018/0040765-1), data: 02/08/2018. AgInt nos EDcl no AREsp 1140573/DF (2017/0170219-0), data: 19/03/2018. AgRg na Pet 9527/ES (2012/0220689-9), data: 14/05/2013. AgRg no REsp 1096893/RJ (2008/0220399-4), data: 21/05/2013. AgRg no AREsp 193178/MG (2012/0128438-9), data: 04/06/2013. AgRg no Ag 1365279/PR (2010/0197906-3), data: 01/08/2013. AgRg no AREsp 133760/MG (2012/0009563-0), data: 02/08/2013. AgRg no REsp 1386640/PE (2013/0174792-4), data: 06/09/2013. AgRg no AREsp 308370/RS (2013/0062174-0), data: 12/09/2013. AgRg no REsp 1395538/PB (2013/0244003-7), data: 26/09/2013. AgRg no REsp 1402671/PE (2013/0301774-0), data: 25/10/2013. AgRg no AREsp 392873/RO (2013/0302055-0), data: 05/12/2013. AgRg no AREsp 192672/MG (2012/0128192-9), data: 19/12/2013. AgRg no AREsp 333094/CE (2013/0122329-1), data: 20/03/2014. AgRg no AREsp 301546/PE (2013/0047437-0), data: 21/03/2014. AgRg no AREsp 269887/PE (2012/0263088-5), data: 21/03/2014. AgRg no AREsp 249379/CE (2012/0228134-2), data: 22/04/2014. REsp 1401565/MG (2012/0098532-5), data: 30/04/2014. REsp 1698530/RS (2017/0233428-1), data: 19/12/2017. AgRg no AREsp 565575/PR (2014/0210926-3), data: 13/10/2014. AgRg no AREsp 432092/SP (2013/0372223-5), data: 12/03/2015. AgRg no AREsp 437994/MG (2013/0389909-9), data: 12/03/2015. AgRg no AREsp 416310/SC (2013/035820-3), data: 28/05/2015. AgRg no AREsp 203637/AL (2012/0151986-9), data: 26/06/2015. AgRg no AREsp 359425/PE (2013/0184418-0), data: 05/08/2015. AgRg no AREsp 789620/PE (2015/0247702-1), data: 26/02/2016. AgRg no AREsp 817763/SP (2015/0297150-5), data: 19/05/2016. RCD no AREsp 886650/SP (2016/0071667-6), data: 25/05/2016. AgInt no AREsp 860458/SP (2016/0051530-0), data: 05/09/2016. REsp 1590126/PR (2016/0067306-1), data: 10/10/2016. AgInt no AREsp 988325/SP (2016/0251061-4), data: 02/05/2017. REsp 1673280/PR (2017/0108366-5), data: 30/06/2017.

13.2. COMPUTO DO TEMPO DE ESTUDANTE DO ALUNO-APRENDIZ PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS.

Reconhece-se a possibilidade de cômputo do tempo de estudante como aluno-aprendiz de escola pública profissional para complementação de tempo de serviço, objetivando fins previdenciários, desde que preenchidos os requisitos da comprovação do vínculo empregatício e da remuneração à conta do orçamento da União.

Decisões analisadas: AgInt no REsp 1489677/PB (2014/0272247-2), data: 06/12/2018. AgRg no AREsp 227166/RS (2012/0186477-4), data: 15/02/2013. AgRg nos EDcl no REsp 1118797/MG (2009/0010818-2), data: 03/06/2013. AgRg no REsp 1213358/RS (2010/0178916-9), data: 02/06/2016. AgInt nos EDcl no AREsp 854613/SP (2016/0024487-1), data: 19/12/2016. AgInt no REsp 1375998/PB (2013/0084420-0), data: 28/06/2017. REsp 1676809/CE (2017/0143317-1), data: 10/10/2017.

14. TRABALHO RURAL

14.1. DOCUMENTOS DE REGISTRO CIVIS COMO INÍCIO DE PROVA MATERIAL DA ATIVIDADE RURAL.

O labor campesino, para fins de percepção de aposentadoria rural por idade, deve ser demonstrado por início de prova material e ampliado por prova testemunhal, ainda que de maneira descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento, pelo número de meses idêntico à carência.

São aceitos, como início de prova material, documentos de registros civis que apontem o efetivo exercício de labor no meio rural, tais como certidões de casamento, de nascimento de filhos e de óbito, desde complementada com robusta e idônea prova testemunhal.

Ademais, a descaracterização da condição de rurícola do cônjuge não desqualifica o enquadramento do autor como segurado especial, devendo ser averiguada a dispensabilidade do trabalho rural para a subsistência do grupo familiar.

No julgamento do Resp 1.348.633/SP, da relatoria do Ministro Arnaldo Esteves Lima, submetido ao rito do art. 543-C do CPC, esta Corte, examinando a matéria concernente à possibilidade de reconhecimento do período de trabalho rural anterior ao documento mais antigo apresentado, consolidou o entendimento de que a prova material juntada aos autos possui eficácia probatória tanto para o período anterior quanto para o posterior à data do documento, desde que corroborado por robusta prova testemunhal.

Decisões analisadas: AgRg no REsp 1326112/PR (2012/0112795-3), data: 19/08/2013. AgRg no AREsp 329682/PR (2013/0090047-0), data: 29/10/2015. AgInt no AREsp 928882/SP (2016/0144071-5), data: 23/11/2016. AgInt no AREsp 908016/SP (2016/0102572-8), data: 29/11/2016.

O Segurado Especial tem que estar laborando no campo quando completar a idade mínima para se aposentar por idade rural, momento em que poderá requerer seu benefício.

Decisões analisadas: AgRg nos EDcl no AREsp 735267/PR, data: 28/06/2019.

14.2. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL: TAMANHO DA PROPRIEDADE E ECONOMIA FAMILIAR.

O tamanho da propriedade não descaracteriza, por si só, o regime de economia familiar, caso estejam comprovados os demais requisitos para a concessão da aposentadoria por idade rural: ausência de empregados, mútua dependência e colaboração da família no campo

Decisões analisadas: AgInt no AREsp 1217070/SP (2017/0318895-4), data: 16/04/2019. REsp 1319814/MS (2012/0081261-4), data: 18/04/2013. AgRg no REsp 573079/RS (2003/0134807-5), data: 01/08/2013. REsp 1403506/MG (2013/0305734-6), data: 16/12/2013. AgRg no REsp 1471231/SP (2014/0185926-9), data: 05/11/2014. AgRg no REsp 1398394/GO (2013/0269192-0), data: 17/08/2015. AgRg no REsp 1535321/PR (2015/0131096-4), data: 03/09/2015. AgRg no REsp 1532010/SP (2015/0113018-2), data: 29/09/2015. AgInt no REsp 1369260/SC (2013/0044083-3), data: 26/06/2017.

Não desconfigura a qualidade de rurícola a existência de empregados temporários (art.11, VII, § 1º, da Lei 8.213/91) e a comercialização do excedente da produção feita diretamente pelo agricultor (art. 25 da Lei 8.212/91).

Decisões analisadas: REsp 1649636/MT (2017/0012782-0), data: 19/04/2017.

14.3. COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL: INTERPRETAÇÃO DO ART. 106, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.213/1991.

Tema Repetitivo 642: O segurado especial tem que estar laborando no campo, quando completar a idade mínima para se aposentar por idade rural, momento em que poderá requerer seu benefício. Ressalvada a hipótese do direito adquirido, em que o segurado especial, embora não tenha requerido sua aposentadoria por idade rural, preencher de forma concomitante, no passado, ambos os requisitos carência e idade.

A jurisprudência do STJ se mostra firme no sentido de que o reconhecimento de tempo de serviço rural exige que a prova testemunhal corrobore um início razoável de prova material, sendo certo que o rol de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade rural, inscrito no artigo 106, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, é meramente exemplificativo, e não taxativo, sendo admissíveis outros documentos além dos previstos no mencionado dispositivo, inclusive que estejam em nome de membros do grupo familiar ou ex-patrão. Essa interpretação se justifica diante da dificuldade do segurado especial em obter prova escrita do exercício de sua profissão. Ademais, a apresentação de prova material somente sobre parte do lapso temporal pretendido não implica violação da Súmula 149/STJ, cuja aplicação é mitigada se a reduzida prova material for complementada por idônea e robusta prova testemunhal. Vale ressaltar não ser admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito.

O Superior Tribunal de Justiça firmou posicionamento segundo o qual as certidões de nascimento, casamento e óbito, certidão da Justiça Eleitoral, carteira de associação ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e contratos de parceria agrícola são aceitos como início da prova material, nos casos em que a profissão rural estiver expressamente consignada. Ainda, são idôneos: certificado de isenção do serviço militar, Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), carteiras de benefício do extinto INAMPS, entre outros registros públicos, sendo certo que a qualificação profissional de lavrador ou agricultor constante desses documentos não só aproveita em favor de seu titular, mas é extensível a cônjuge/companheiro(a) e aos filhos. Igualmente aceitáveis documentos tais como certidões do INCRA, guias de recolhimento de ITR, documentos fiscais de venda de produtos rurais, certidão de registro de imóveis relativos à propriedade rural e todos outros que indiciem a ligação da parte autora com o trabalho e a vida no meio rural.

Os registros no CNIS do autor não afastam, por si só, o direito ao benefício, uma vez que a lei exige o exercício de atividade rural em período integral ou descontínuo, conforme preceituam os arts. 48, §§ 1o. e 2o. da Lei 8.213/91.

Decisões analisadas: AgInt no AREsp 1372590/SP (2018/0253426-4), data: 28/03/2019. REsp 1719021/SP (2018/0001051-8), data: 23/11/2018. AgInt no AREsp 763511/SP (2015/0200715-1), data: 10/05/2018. AgInt no AREsp 1186159/MT (2017/0262300-9), data: 26/04/2018. AgInt no AREsp 576434/SP (2014/0224861-5), data: 07/03/2018. AgInt no AREsp 967459/MT (2016/0214376-5), data: 19/12/2017. AgRg no AREsp 274881/PB (2012/0270158-5), data: 02/03/2016. AgRg no AREsp 855622/SP (2015/0283476-7), data: 27/05/2016. AgInt no AREsp 807833/SP (2015/0279241-6), data: 02/02/2017. REsp 1649636/MT (2017/0012782-0), data: 19/04/2017. REsp 1651564/MT (2017/0012673-2), data: 20/04/2017. REsp 1650963/PR (2017/0019579-6), data: 20/04/2017. AgRg no AREsp 407008/SC (2013/0333167-0), data: 27/04/2017. REsp 1662637/SE (2017/0061837-7), data: 10/05/2017. REsp 1650326/MT (2017/0005876-0), data: 30/06/2017.

O início de prova material do exercício de atividade rural nem sempre se mostra contemporâneo ao período que se quer comprovar.

O STJ não exige que o início de prova material diga respeito a todo o período que se quer comprovar, bastando início razoável de prova material corroborado por idônea prova testemunhal.

Decisões analisadas: AR 4987/SP (2012/0114923-4), data: 12/11/2018.

Conforme interpretação do artigo 55, § 3º em conjunto com o artigo 143 da Lei 8.213/1991, o segurado especial tem que estar laborando no campo, quando completar a idade mínima para se aposentar por idade rural, momento em que poderá requerer seu benefício. Se, ao alcançar a faixa etária exigida no artigo 48, §1º, da Lei 8.213/1991, o segurado especial deixar de exercer atividade rural, sem

ter atendido a regra transitória da carência, não fará jus à aposentadoria por idade rural. Entende-se que há dois requisitos para a obtenção da aposentadoria rural por idade: carência e idade.

Decisões analisadas: REsp 1354908/SP (2012/0247219-3), data: 10/02/2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

1. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO EM ATIVIDADE RURAL PARA APOSENTADORIA

O caso em comento trata do aproveitamento do tempo de serviço rural na forma de tempo de serviço público, denominando-se contagem recíproca. O Supremo Tribunal Federal entendeu pela necessidade de o segurado verter as contribuições correspondentes ao tempo de serviço rural para que estas sejam averbadas em contagem recíproca no serviço público.

Decisões analisadas: MS 34695 AgR, data: 14/12/2017. RE 630470, data: 10/03/2017. MS 33482 AgR, data: 31/08/2016. MS 28917 AgR, data: 28/10/2015. RE 740980 AgR, data: 14/04/2015. MS 28668 AgR, data: 11/06/2014. MS 30749, data: 10/10/2012. MS 27699 AgR, data: 04/09/2012. MS 28179 AgR, data: 10/08/2012. RE 524581, data: 01/06/2012. AC 2651 AgR, data: 30/11/2011. RE 478058 ED, data: 12/09/2011. AI 735130 AgR, data: 12/04/2011. MS 26872, data: 06/08/2010. MS 26461, data: 06/03/2009. MS 26919, data: 23/05/2008. RE 344446 AgR, data: 30/11/2007. RE 449012 AgR, data: 26/08/2005. RE 369655 AgR, data: 22/04/2005. RE 339351 AgR, data: 15/04/2005. ADI 1664 MC, data: 19/12/1997. RE 148510, data: 04/08/1995.

2. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE TRABALHADOR APOSENTADO QUE RETORNA À ATIVIDADE

Possibilidade de incidência de contribuição previdenciária sobre a remuneração do segurado aposentado que retorna à atividade, conforme lei nº 8.212/91, art. 12, § 4º, na redação dada pela lei nº 9.032/95.

O princípio da solidariedade faz com que a referibilidade das contribuições sociais alcance a maior amplitude possível, de modo que não há uma correlação necessária e indispensável entre o dever de contribuir e a possibilidade de auferir proveito das contribuições vertidas em favor da seguridade. A contribuição previdenciária do aposentado que retorna à atividade está amparada no princípio da universalidade do custeio da Previdência Social (CF, art. 195), o art. 201, § 4º, CF “remete à lei os casos em que a contribuição repercute nos benefícios”. Ademais, a contribuição previdenciária tem por fato

gerador o exercício de atividade abrangida pelo regime geral de previdência social, obrigando o segurado ao recolhimento. O aposentado pelo RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da previdência social, exceto salário família e à reabilitação profissional, quando empregado (art. 18, § 2º, da Lei 8.213/91).

Decisões analisadas: RE 1167620 AgR, data: 14/12/2018. RE 1164899, data: 12/11/2018. RE 447923 AgR-segundo, data: 26/05/2017. RE 430418 AgR, data: 18/03/2014. RE 364217 AgR, data: 17/09/2013. RE 437652 AgR, data: 28/02/2012. RE 507740 AgR, data: 24/05/2011. RE 357892 AgR, data: 22/02/2011. RE 364224, data: 06/04/2010. RE 364309 AgR, data: 25/08/2009. AI 668531 AgR, data: 30/06/2009. RE 364083 AgR, data: 28/04/2009. RE 393672 AgR, data: 20/11/2007. AI 397337 AgR, data: 14/08/2007. RE 437640, data: 05/09/2006.

Conversão de aposentadoria proporcional em aposentadoria integral por meio do instituto da desaposentação: no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à “desaposentação”. A Constituição de 1988 desenhou um sistema previdenciário de teor solidário e distributivo, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91, a qual veda aos aposentados que permaneçam em atividade, ou a essa retornem, o recebimento de qualquer prestação adicional em razão disso, exceto salário-família e reabilitação profissional. Não há direito de segurados à renúncia à aposentadoria, para, aproveitando-se das contribuições vertidas após a concessão desse benefício pelo RGPS, obter junto ao INSS regime de benefício posterior, mais vantajoso. A Constituição Federal dispõe que compete à legislação ordinária as hipóteses em que as contribuições vertidas ao sistema previdenciário repercutem, de forma direta, na concessão dos benefícios.

Decisões analisadas: RE 661256, data: 27/10/2016. RE 381367, data: 26/10/2016. RE 827833, data: 26/10/2016. RE AgR 396020, data: 14/02/2012. RE 450315 AgR, data: 07/02/2012.

3. TETO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

A Emenda Constitucional 20/1998, quando editada, trouxe em seu artigo 14 a previsão de limitação máxima para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, fixando-os em R\$1.200,00; de igual forma, o art. 5º da Emenda Constitucional 41/2003 fixou o limite máximo para o valor dos benefícios do RGPS em R\$2.400,00.

O STF, então, tratou de julgar a possibilidade de os benefícios concedidos antes da edição das referidas emendas sofrerem reflexos, em virtude de representarem um ato jurídico perfeito, entendendo que não ofende o ato jurídico perfeito e pela ausência de ofensa ao princípio da irretroatividade das leis.

Decisões analisadas: RE 1137280 AgR, data: 13/03/2019. RE 959519 AgR, data: 30/11/2018. RE 928948 ED-ED-AgR, data: 29/11/2018. RE 1100152 ED-AgR, data: 21/11/2018. ARE 1154478 AgR, data: 07/12/2018. RE 1054294 AgR, data: 09/10/2018. ARE 1093386 AgR, data: 13/06/2018. ARE 1121097 AgR, data: 13/06/2018. RE 1105261 AgR, data: 18/05/2018. RE 1100188 ED, data: 10/05/2018. RE 1085209 AgR, data: 30/04/2018. RE 1094479 AgR, data: 21/03/2018. RE 1062107 AgR, data: 06/03/2018. RE 1060260 ED, data: 07/12/2017. RE 964349 AgR, data: 01/08/2017. RE 747850 ED, data: 14/05/2015. ARE 767785 ED, data: 11/11/2014. RE 806332 AgR, data: 21/11/2014. ARE 703790 ED, data: 21/11/2014. RE 664317 AgR, data: 03/05/2012. RE 499103 AgR, data: 01/12/2011. RE 441409 AgR-ED, data: 22/03/2011. RE 441201 AgR, data: 15/03/2011. RE 564354, data: 15/02/2011. RE 458891 AgR, data: 23/05/2008. RE 499091 AgR, data: 01/06/2007. RE 937595 RG, data: 16/05/2017. RE 937595 RG, data: 06/06/2008.

4. REVISÃO DA PENSÃO POR MORTE CONCEDIDA ANTES DO ADVENTO DA LEI 9.032/95

A controvérsia consiste em se deve haver revisão do salário de benefício concedido em momentos anteriores a lei que sobreveio curando o tema de maneira mais benéfica aos beneficiários, Lei n. 9.032/95).

A alteração legal do art. 75 da Lei n. 8.213/91, pela Lei n. 9.032/95, não configura mera alteração de um índice de atualização monetária ou percentual para definição de valores, mas critério legal diferenciador do regime do benefício da pensão por morte.

A Lei nº 9.032/95, em observância ao princípio 'tempus regit actum', não se aplica aos benefícios previdenciários concedidos antes da sua vigência. A retroatividade dos efeitos financeiros da referida lei viola tanto o inciso XXXVI do art. 5º (ofensa ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido) quanto o § 5º do art. 195, CF (impossibilidade de majoração de benefício da seguridade social sem a correspondente indicação legislativa da fonte de custeio total). Deve ser aplicada ao benefício previdenciário, seja ele a pensão de morte ou qualquer outro, a legislação vigente à época da aquisição do direito à benesse. Não tendo a Lei n. 9.032/95 expresso que os efeitos dos benefícios antes concedidos teriam alterado os critérios para a definição de seu percentual e de sua formulação jurídica, seus efeitos não retroagem (Súmula 359 STF).

O cumprimento das políticas públicas previdenciárias, exatamente por estar calcado no princípio da solidariedade (CF, art. 30, I), deve ter como fundamento o fato de que não é possível dissociar as bases contributivas de arrecadação da prévia indicação legislativa da dotação orçamentária exigida (CF, art. 195, § 5º). Aplica-se também o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (CF, art. 201, caput), o qual se demonstra em consonância com os princípios norteadores da Administração Pública (CF, art. 37).

Precedentes: RREE 415.454 e 416.827, Pleno, 8.2.2007, Gilmar Mendes

O mesmo se aplica para o benefício de aposentadoria por invalidez na redação original do art. 44, da Lei 8.213/91, antes da edição da L. 9.032/95.

Decisões analisadas: AI 789959 AgR, data: 14/05/2013. RE 560673 AgR, data: 10/03/2009. RE 320179, data: 09/02/2007. RE 495042, data: 09/02/2007. RE 484702, data: 09/02/2007. RE 506170, data: 09/02/2007. RE 492262, data: 09/02/2007. RE 485520, data: 09/02/2007. RE 496473, data: 09/02/2007. RE 492618, data: 09/02/2007. RE 457967, data: 09/02/2007. RE 441913, data: 09/02/2007. RE 485603, data: 09/02/2007. RE 458248, data: 09/02/2007. RE 461432, data: 09/02/2007. RE 420532, data: 09/02/2007. RE 498435, data: 09/02/2007. RE 470187, data: 09/02/2007. RE 485204, data: 09/02/2007. RE 471880, data: 09/02/2007. RE 470558, data: 09/02/2007. RE 487014, data: 09/02/2007. RE 490924, data: 09/02/2007. RE 403335, data: 09/02/2007. RE 497730, data: 09/02/2007. RE 458257, data: 09/02/2007. RE 496294, data: 09/02/2007. RE 465112, data: 09/02/2007. RE 414557, data: 09/02/2007. RE 463727, data: 09/02/2007. RE 495000, data: 09/02/2007. RE 420577, data: 09/02/2007. RE 494085, data: 09/02/2007. RE 452047, data: 09/02/2007. RE 486365, data: 09/02/2007. RE 420590, data: 09/02/2007. RE 497822, data: 09/02/2007. RE 494089, data: 09/02/2007. RE 497796, data: 09/02/2007.

Decisão em sentido contrário, que concedeu revisão do salário de benefício: RE 422268 Agr, data: 31/05/2005

5. RECURSOS REPETITIVOS

Os Recursos Repetitivos foram pela primeira vez inseridos no ordenamento jurídico sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, por meio da Lei nº 11.672/2008. Porém, foi sob o Código de Processo Civil de 2015 que os Recursos Repetitivos receberam atenção especial e um microssistema de julgamento.

Nesse sentido, o CPC/2015 estabelece que sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento, determinando 2 ou mais Recursos como Representativos de Controvérsia.

Em linhas gerais, produz-se um “julgamento por amostragem”: seleciona-se uma questão de direito que tenha relevante controvérsia, cria-se uma Tese geral a ser aplicada e determina-se que todos os Tribunais apliquem a referida Tese, respeitadas as particularidades do caso concreto.

Desta forma, pode-se observar a relevância dos Recursos ora analisados, tendo em vista que são de observância obrigatória por parte do Tribunais e, em diversas oportunidades, produziram teses inovadoras que não tinham a exata correspondência em Lei.

Para obter os Temas Repetitivos ora analisados, foi utilizado o serviço de busca avançada nos sites do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, realizando-se a busca por área do direito – neste caso, Direito Previdenciário. Nesse sentido, foi possível obter 66 Temas Repetitivos no STJ e 55 Temas Repetitivos no STF. No que se refere aos Temas obtidos na busca feita no portal do STJ, estes foram organizados em grupos temáticos, de forma que assim são apresentados neste relatório. Tal organização, porém, não foi procedida nos Temas oriundos do STF, tendo em vista a grande variedade temática.

Após a obtenção, foi realizado filtro nos resultados, excluindo-se da análise os Temas Repetitivos cancelados ou desafetados no STJ e que não possuíam Repercussão Geral reconhecida no STF. Outrossim, os Temas Repetitivos que não guardavam relação com o objeto da presente pesquisa (Benefícios e Serviços do RGPS) também não foram objeto de análise.

Nestes termos os seguintes Temas Repetitivos do STJ não foram objeto de análise: 431, 477, 546, 597, 650, 661, 846, 850, 853, 854, 858, 859. No que se refere ao STF, os seguintes Temas Repetitivos não foram objeto de análise: 320, 405, 406, 425, 452, 457, 482, 568, 575, 589, 597, 609, 634, 663, 695, 726, 766, 799, 805, 807, 824, 852, 893, 938, 943, 960, 1017, 1023, 1025, 1028.

Por fim, por já terem sido acima relatados, os seguintes Temas Repetitivos do STJ não são abaixo elencados: 185, 534, 563, 626, 640, 642, 694, 704, 862, 995.

II. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

1. CORREÇÃO MONETÁRIA

1.1 TEMAS REPETITIVOS 186, 187, 188, 189 (TRANSITADO EM JULGADO, 02/09/2010)

Contexto: Questiona-se se a CRFB/1988 é aplicada na correção monetária dos salários-de-contribuição considerados no cálculo do auxílio-doença, da aposentadoria por invalidez, da pensão e do auxílio-reclusão em relação aos benefícios concedidos antes de sua vigência. Conforme previsto na legislação

anterior, a correção monetária alcançava a aposentadoria por idade, a aposentadoria por tempo de serviço, a aposentadoria especial e o abono de permanência em serviço, cujos salários-de-benefício eram apurados pela média dos 36 (trinta e seis) últimos salários-de-contribuição, o que resultava na correção dos 24 (vinte e quatro) salários-de-contribuição anteriores aos 12 (doze) últimos. Contudo, não havia amparo legal para correção dos salários-de-contribuição considerados no cálculo do auxílio-doença, da aposentadoria por invalidez, da pensão e do auxílio-reclusão, cujas rendas mensais iniciais eram apuradas com base na média apenas dos últimos 12 (doze) salários-de-contribuição.

Tese firmada: É incabível a correção dos 24 (vinte e quatro) salários de contribuição anteriores aos 12 (doze) últimos pela variação da ORTN/OTN quando o pedido de revisão de benefício se referir ao auxílio-doença, concedido antes da CF/1988. Em relação a estes últimos, aplica-se a legislação previdenciária então vigente, a saber, Decreto-Lei n.º 710/69, Lei n.º 5.890/73, Decreto n.º 83.080/79, CLPS/76 (Decreto n.º 77.077/76) e CLPS/84 (Decreto n.º 89.312/84), que determinava atualização monetária apenas para os salários-de-contribuição anteriores aos 12 (doze) últimos meses, de acordo com os coeficientes de reajustamento estabelecidos pelo MPAS, e, a partir da Lei n.º 6.423/77, pela variação da ORTN/OTN.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1113983/RN, data: 05/05/2010.

2. AUXÍLIO-ACIDENTE

2.1 TEMA REPETITIVO 18 (TRANSITADO EM JULGADO, 16/08/2010)

Contexto: a questão se refere à possibilidade de aplicação da majoração do percentual do auxílio-acidente, estabelecida pela Lei nº 9.032/95, independentemente da legislação em vigor à época de sua concessão. Com o advento da Lei nº 9.032/95, o auxílio-acidente passou a ser fixado no percentual de 50% (antes no valor de 30%), passando a incidir sobre o salário-de-benefício e independente do grau de sequelas deixadas pelo acidente de trabalho.

Tese firmada: a majoração do auxílio-acidente, estabelecida pela Lei 9.032/95 (lei nova mais benéfica), que alterou o § 1º, do art. 86, da Lei nº 8.213/91, deve ser aplicada imediatamente, atingindo todos os segurados que estiverem na mesma situação, seja referente aos casos pendentes de concessão ou aos benefícios já concedidos.

A questão encerra uma relação jurídica continuativa, sujeita a pedido de revisão quando modificado o estado de fato, passível de atingir efeitos futuros de atos constituídos no passado (retroatividade mínima das normas), sem que isso implique em ofensa ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

A aplicação da majoração do auxílio-acidente apenas aos benefícios concedidos após a instituição da Lei 9.032/95 consubstanciaria tratamento diferente a segurados na mesma situação.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1096244/SC, data: 08/05/2009.

2.2 TEMA REPETITIVO 22 (TRANSITADO EM JULGADO, 06/09/2010)

Contexto: a questão consiste em saber se o benefício ao auxílio-acidente pode ser negado ao se observar, única e exclusivamente, a perda mínima auditiva.

Tese firmada: comprovados o nexo de causalidade e a redução da capacidade laborativa, mesmo em face da disacusia em grau inferior ao estabelecido pela Tabela Fowler, subsiste o direito do obreiro ao benefício de auxílio-acidente.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1095523/SP, data: 05/11/2009.

2.3 TEMA REPETITIVO 156 (TRANSITADO EM JULGADO, 22/03/2010)

Contexto: questiona-se se a concessão do benefício acidentário está condicionada à irreversibilidade da moléstia incapacitante.

Tese firmada: será devido o auxílio-acidente quando demonstrado o nexo de causalidade entre a redução de natureza permanente da capacidade laborativa e a atividade profissional desenvolvida, sendo irrelevante a possibilidade de reversibilidade da doença.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1112886/SP, data: 12/02/2010.

2.4 TEMA REPETITIVO 213 (TRANSITADO EM JULGADO, 08/09/2010)

Contexto: questiona-se se para a concessão de auxílio-acidente é necessário a comprovação efetiva da redução da capacidade laborativa do segurado.

Tese firmada: Para a concessão de auxílio-acidente fundamentado na perda de audição é necessário que a seqüela seja ocasionada por acidente de trabalho e que acarrete uma diminuição efetiva e permanente da capacidade para a atividade que o segurado habitualmente exercia. Não cabe auxílio-acidente quando se comprovar apenas o dano à saúde, quando o comprometimento da sua capacidade laborativa não se mostrar configurado.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1108298/SC, data: 06/08/2010.

2.5 TEMA REPETITIVO 416 (TRANSITADO EM JULGADO, 11/10/2010)

Contexto: discute-se a possibilidade de concessão de auxílio-acidente independente do grau da incapacidade, sendo de rigor o deferimento, ainda que mínima a redução da capacidade laborativa.

Tese firmada: para a concessão de auxílio-acidente, é necessário verificar, apenas, se existe lesão decorrente da atividade laboral, que acarrete incapacidade (ainda que mínima) para o trabalho regularmente exercido.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1109591/SC, data: 08/09/2010.

2.6 TEMAS REPETITIVOS 555 E 556 (TRANSITADO EM JULGADO, 04/10/2012)

Contexto: discute-se a possibilidade de cumular auxílio-acidente com aposentadoria, diante do art. 86, § 3º, da Lei 8.213/91, com a redação dada pela Medida Provisória 1.596-14/97 (D.O.U. 11.11.1997), posteriormente convertida na Lei n. 9.528/97, que vedou o recebimento conjunto do benefício com aposentadoria.

Tese firmada: A acumulação do auxílio-acidente com proventos de aposentadoria pressupõe que a eclosão da lesão incapacitante, apta a gerar o direito ao auxílio-acidente, e a concessão da aposentadoria sejam anteriores à alteração do art. 86, §§ 2º e 3º, da Lei 8.213/1991.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1296673/MG, data: 03/09/2012

2.7 TEMA REPETITIVO 627 (TRANSITADO EM JULGADO, 28/05/2018)

Contexto: discute-se se é exigível do segurado especial da Previdência Social o recolhimento de contribuição facultativa prevista no inciso II do artigo 39 da Lei n. 8213/91 para fins de concessão de auxílio-acidente.

O inciso primeiro do artigo 39 da Lei n. 8.213/91, na sua redação original, não previu, expressamente, a concessão do auxílio-acidente ao segurado especial, o que, a princípio, levaria à conclusão de que essa classe de segurados obrigatórios só teria direito ao benefício previsto no artigo 86 da Lei n. 8.213/91 se recolhesse a contribuição previdenciária como segurado facultativo, nos moldes do que dispôs o inciso segundo do referido normativo. Ocorre que o § 1º do artigo 18 da Lei n. 8.213/91 assegurou o auxílio-acidente ao segurado especial desde da edição da Lei de Benefícios em 1991, não fazendo qualquer menção à necessidade de que ele recolhesse a contribuição como facultativo.

Tese firmada: o segurado especial, cujo acidente ou moléstia é anterior à vigência da Lei n. 12.873/2013, que alterou a redação do inciso I do artigo 39 da Lei n. 8.213/91, não precisa comprovar o recolhimento de contribuição como segurado facultativo para ter direito ao auxílio-acidente.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1361410/RS, data: 21/02/2018.

3. BENEFÍCIOS RURAIS

3.1 TEMA REPETITIVO 297 (TRANSITADO EM JULGADO, 18/05/2011)

Contexto: A súmula 149/STJ, fixada em 07/12/1995, dispõe que “a prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário”. Nesse sentido, foi submetido a julgamento se a inexistência do início de prova material a corroborar os testemunhos apresentados, impossibilitam o reconhecimento do trabalho rural.

Tese firmada: A prova exclusivamente testemunhal não basta, para o fim de obtenção de benefício previdenciário, à comprovação do trabalho rural, devendo ser acompanhada, necessariamente, de um início razoável de prova material.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1133863/RN, data: 15/04/2011.

3.2 TEMAS REPETITIVOS 532 E 533 (TRANSITADO EM JULGADO, 05/03/2013)

Contexto: O art. 143, da Lei nº 8.213/1991, dispõe sobre os requisitos para a concessão de aposentadoria por idade ao trabalhador rural. O STJ, então, decidiu em recurso, sob a sistemática dos recursos repetitivos, quanto à repercussão de atividade urbana do cônjuge na pretensão de configuração jurídica de segurado especial.

Tese firmada: O trabalho urbano de um dos membros do grupo familiar não descaracteriza, por si só, os demais integrantes como segurados especiais, devendo ser averiguada a dispensabilidade do trabalho rural para a subsistência do grupo familiar, incumbência esta das instâncias ordinárias (Súmula 7/STJ). Em exceção à regra geral fixada no item anterior, a extensão de prova material em nome de um integrante do núcleo familiar a outro não é possível quando aquele passa a exercer trabalho incompatível com o labor rurícola, como o de natureza urbana.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1304479/SP, data: 19/12/2012.

3.3 TEMA REPETITIVO 609 (TRANSITADO EM JULGADO, 28/06/2018)

Contexto: O art. 55, §2º, da Lei nº 8.213/1991, dispõe que o tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei (24/07/1991), será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento. A Primeira Seção do STJ discutiu, nesse sentido, se tal dispensa se estende no caso de o beneficiário pretender utilizar o tempo de serviço para contagem recíproca no regime estatutário, ou se está restrito ao regime geral de previdência.

Tese firmada: O segurado que tenha provado o desempenho de serviço rurícola em período anterior à vigência da Lei n. 8.213/1991, embora faça jus à expedição de certidão nesse sentido para mera averbação nos seus assentamentos, somente tem direito ao cômputo do aludido tempo rural, no respectivo órgão público empregador, para contagem recíproca no regime estatutário se, com a certidão de tempo de serviço rural, acostar o comprovante de pagamento das respectivas contribuições previdenciárias, na forma da indenização calculada conforme o dispositivo do art. 96, IV, da Lei n. 8.213/1991.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1682678/SP; REsp 1348380; data: 30/04/2018.

3.4 TEMA REPETITIVO 638 (TRANSITADO EM JULGADO, 04/03/2015)

Contexto: Discutiu-se a possibilidade de reconhecimento do período de trabalho rural anterior ao documento mais antigo juntado como início de prova material.

Tese firmada: Mostra-se possível o reconhecimento de tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo, desde que amparado por convincente prova testemunhal, colhida sob contraditório.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1348633/SP; REsp 1348130/SP; data: 05/12/2014.

3.5 TEMA REPETITIVO 644 (TRANSITADO EM JULGADO, 25/02/2014)

Contexto: O art. 142, da Lei nº 8.213/1991, dispõe sobre a carência para a concessão das aposentadorias por idade, por tempo de serviço e especial para os segurados inscritos na previdência, bem como aos trabalhadores e empregados rurais. Desta forma, discutiu-se a possibilidade de concessão das referidas aposentadorias mediante o cômputo de atividade rural com registro em carteira profissional em período anterior ao advento da Lei 8.213/1991, para efeitos da referida carência exigida.

Tese firmada: Não ofende o §2º do art. 55 da Lei 8.213/1991 o reconhecimento do tempo de serviço exercido por trabalhador rural registrado em carteira profissional para efeito de carência, tendo em vista que o empregador rural, juntamente com as demais fontes previstas na legislação de regência, eram os responsáveis pelo custeio do fundo de assistência e previdência rural (FUNRURAL).

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1352791/SP, data: 05/12/2013.

3.6 TEMA REPETITIVO 1007 (ACÓRDÃO PUBLICADO, 04/09/2019)

Contexto: O art. 48, da Lei nº 8.213/1991, dispõe sobre a concessão da Aposentadoria por Idade, estabelecendo as idades mínimas de 65 e 60 anos para homens e mulheres, respectivamente, além do cumprimento da carência devida. O seu §1º, por sua vez, estabelece a idade mínima de 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente, em caso de trabalhadores rurais, referidos no art. 11, I, a, V, g, VI e VII da referida Lei.

O §2º, por sua vez, estabelece que o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido.

Por fim, o §3º estabelece que, no caso de o trabalhador rural de que trata o §1º não atender ao disposto no §2º, mas que satisfaça essa condição se forem considerados períodos de contribuição sob outras categorias do segurado, este fará jus ao benefício ao completar 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher.

Nesse sentido, o STJ discutiu a possibilidade de concessão de aposentadoria híbrida, prevista no referido §3º, mediante o cômputo de período de trabalho rural remoto, exercido antes de 1991, sem necessidade de recolhimentos, ainda que não haja comprovação de atividade rural no período imediatamente anterior ao requerimento administrativo.

Tese firmada: O tempo de serviço rural, ainda que remoto e descontínuo, anterior ao advento da Lei 8.213/1991, pode ser computado para fins da carência necessária à obtenção da aposentadoria híbrida por idade, ainda que não tenha sido efetivado o recolhimento das contribuições, nos termos do art. 48, § 3º, da Lei 8.213/1991, seja qual for a predominância do labor misto exercido no período de carência ou o tipo de trabalho exercido no momento do implemento do requisito etário ou do requerimento administrativo.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1674221/SP; REsp 1788404/PR; data: 04/09/2019.

4. PENSÃO POR MORTE

4.1 TEMA REPETITIVO 21 (TRANSITADO EM JULGADO, 04/09/2009)

Contexto: Questiona-se se é imprescindível que o de cujus possua condição de segurado para que seus dependentes possam fazer jus ao benefício de pensão por morte.

Tese firmada: É devida a pensão por morte aos dependentes do segurado que, apesar de ter perdido essa qualidade, preencheu os requisitos legais para a obtenção de aposentadoria até a data do seu óbito.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1110565/SE, data: 03/08/2009.

4.2 TEMA REPETITIVO 643 (TRANSITADO EM JULGADO, 16/09/2013)

Contexto: Discutiu-se a possibilidade de manutenção de pensão por morte a filho maior de 21 anos e não inválido.

Tese firmada: Não há falar em restabelecimento da pensão por morte ao beneficiário, maior de 21 anos e não inválido, diante da taxatividade da lei previdenciária, porquanto não é dado ao Poder Judiciário legislar positivamente, usurpando função do Poder Legislativo.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1369832/SP, data: 07/08/2013.

4.3 TEMA REPETITIVO 732 (ACÓRDÃO PUBLICADO – RE PENDENTE, 21/02/2018)

Contexto: Discutiu-se a concessão do benefício de pensão por morte a menor sob guarda.

Tese firmada: O menor sob guarda tem direito à concessão do benefício de pensão por morte do seu mantenedor, comprovada sua dependência econômica, nos termos do art. 33, § 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda que o óbito do instituidor da pensão seja posterior à vigência da Medida Provisória 1.523/96, reeditada e convertida na Lei 9.528/97. Funda-se essa conclusão na qualidade de lei especial do Estatuto da Criança e do Adolescente (8.069/90), frente à legislação previdenciária.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1411258/RS, data: 21/02/2018.

5. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA

5.1 TEMA REPETITIVO 214 (TRANSITADO EM JULGADO, 02/09/2010)

Contexto: questiona-se se na revisão da renda mensal inicial incide o prazo de decadência instituído pelo art. 103, Lei 8.213/91, com a redação dada pela Lei 9.528/97, aos benefícios concedidos em data anterior à sua vigência.

Tese firmada: os atos administrativos praticados antes da Lei 9.784/99 podem ser revistos pela Administração a qualquer tempo, por inexistir norma legal expressa prevendo prazo para tal iniciativa. Somente após a Lei 9.784/99 incide o prazo decadencial de 5 anos nela previsto, tendo como termo inicial a data de sua vigência (01.02.99).

Antes de decorridos 5 anos da Lei 9.784/99, a matéria passou a ser tratada no âmbito previdenciário pela MP 138, de 19.11.2003, convertida na Lei 10.839/2004, que acrescentou o art. 103-A à Lei 8.213/91 (LBPS) e fixou em 10 anos o prazo decadencial para o INSS rever os seus atos de que decorram efeitos favoráveis a seus beneficiários.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1114938/AL, data: 02/08/2010.

5.2 TEMA REPETITIVO 544 (TRANSITADO EM JULGADO)

Contexto: discute a aplicação da decadência prevista no art. 103 da Lei 8.213/1991, com a redação dada pela MP 1.523/1997, sobre o direito do segurado de revisar benefício concedido antes da publicação deste último preceito legal.

Dispõe a redação supracitada do art. 103: “É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando for o caso, do dia em que tomar conhecimento da decisão indeferitória definitiva no âmbito administrativo.”

Tese firmada: O suporte de incidência do prazo decadencial previsto no art. 103 da Lei 8.213/1991 é o direito de revisão dos benefícios, e não o direito ao benefício previdenciário. Incide o prazo de decadência do art. 103 da Lei 8.213/1991, instituído pela Medida Provisória 1.523-9/1997, convertida na Lei 9.528/1997, no direito de revisão dos benefícios concedidos ou indeferidos anteriormente a esse preceito normativo, com termo a quo a contar da sua vigência (28.6.1997).

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1309529/PR, data 04/06/2013; REsp 1326114/SC, data: 13/05/2013.

5.3 TEMA REPETITIVO 645 (TRANSITADO EM JULGADO, 02/05/2014)

Contexto: Discussão acerca da possibilidade ou não de aplicar o prazo decadencial previsto no art. 103 da Lei 8.213/91 aos casos de desaposentação.

A pretensão autoral é o desfazimento de sua aposentadoria a fim de obter a certidão do tempo de serviço computado para a aposentadoria anterior, ao qual será acrescido o novo período de contribuição que possibilitará um benefício mais vantajoso. É o que a doutrina e a jurisprudência têm denominado de desaposentação.

Tese firmada: A norma extraída do caput do art. 103 da Lei 8.213/91 não se aplica às causas que buscam o reconhecimento do direito de renúncia à aposentadoria, mas estabelece prazo decadencial para o segurado ou seu beneficiário postular a revisão do ato de concessão do benefício, o qual, se modificado, importará em pagamento retroativo, diferente do que se dá na desaposentação.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1348301/SC, data: 24/03/2014.

5.4 TEMA REPETITIVO 966 (ACÓRDÃO PUBLICADO, 13/03/2019)

Contexto: discute-se a incidência ou não do prazo decadencial previsto no caput do artigo 103 da Lei 8.213/1991 para reconhecimento de direito adquirido ao benefício previdenciário mais vantajoso. No âmbito da previdência social, é assegurado o direito adquirido sempre que, preenchidos os requisitos para o gozo de determinado benefício, lei posterior o revogue, estabeleça requisitos mais rigorosos para a sua concessão ou, ainda, imponha critérios de cálculo menos favoráveis ao segurado.

Tese firmada: Incide o prazo decadencial previsto no caput do artigo 103 da Lei 8.213/1991 para reconhecimento do direito adquirido ao benefício previdenciário mais vantajoso.

O reconhecimento do direito adquirido ao benefício mais vantajoso equipara-se ao ato revisional e, por isso, está submetido ao regramento legal. Importante resguardar, além da segurança jurídica das relações firmadas com a previdência social, o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1631021/PR, data: 13/03/2019; REsp 1612818/PR; data: 13/03/2019.

5.5 TEMA REPETITIVO 975 (MÉRITO JULGADO, 11/12/2019)

Contexto: questão atinente à incidência do prazo decadencial sobre o direito de revisão do ato de concessão de benefício previdenciário do regime geral (art. 103 da Lei 8.213/1991) nas hipóteses em que o ato administrativo da autarquia previdenciária não apreciou o mérito do objeto da revisão.

Tese firmada: Pendente de publicação.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1648336/RS; REsp 1644191/RS; data: 11/12/2019.

5.6 TEMA REPETITIVO 1005 (AFETADO, 07/02/2019)

Contexto: Discute-se a fixação do termo inicial da prescrição quinquenal, para recebimento de parcelas de benefício previdenciário reconhecidas judicialmente, em ação individual ajuizada para adequação da renda mensal aos tetos fixados pelas Emendas Constitucionais 20/98 e 41/2003, cujo pedido coincide com aquele anteriormente formulado em ação civil pública.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1761874/SC; REsp 1766553/SC; REsp 1751667/RS; data: 07/02/2019.

6. APOSENTADORIA ESPECIAL

6.1 TEMAS REPETITIVOS 422 E 423 (TRANSITADOS EM JULGADO, 10/05/2011)

Contexto: Discutiu-se a possibilidade de conversão de tempo de serviço especial em comum após 28/05/1998 e o fator de conversão a ser utilizado na conversão de tempo de serviço especial em comum.

Tese firmada: Permanece a possibilidade de conversão do tempo de serviço exercido em atividades especiais para comum após 1998, pois a partir da última reedição da MP n. 1.663, parcialmente convertida na Lei 9.711/1998, a norma tornou-se definitiva sem a parte do texto que revogava o referido § 5º do art. 57 da Lei n. 8.213/1991.

A adoção deste ou daquele fator de conversão depende, tão somente, do tempo de contribuição total exigido em lei para a aposentadoria integral, ou seja, deve corresponder ao valor tomado como parâmetro, numa relação de proporcionalidade, o que corresponde a um mero cálculo matemático e não de regra previdenciária.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1151363/MG, data: 05/04/2011.

6.2 TEMA REPETITIVO 546 (TRANSITADO EM JULGADO, 08/01/2018)

Contexto: A Lei nº 6.887/1980 incluiu o §4º no art. 9º da Lei nº 5.890/1973, dispondo este § que o tempo de serviço exercido alternadamente em atividades comuns e em atividades que, na vigência da última Lei, sejam ou venham a ser consideradas penosas, insalubres ou perigosas, será somado, após a respectiva conversão, segundo critérios de equivalência a serem fixados pelo Ministério da Previdência Social, para efeito de aposentadoria de qualquer espécie. Nesse sentido, o STJ discutiu a possibilidade de conversão de tempo de serviço especial em comum, e vice-versa, no período anterior à vigência da Lei 6.887/1980.

Tese firmada: A lei vigente por ocasião da aposentadoria é a aplicável ao direito à conversão entre tempos de serviço especial e comum, independentemente do regime jurídico à época da prestação do serviço.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1310034/PR, data: 19/12/2012.

6.3 TEMA REPETITIVO 998 (ACÓRDÃO PUBLICADO, 01/08/2019)

Contexto: Os segurados que exercem atividade em condições especiais têm direito, cumpridos os requisitos, a gozarem de auxílio-doença, acidentário ou previdenciário. O STJ discutiu, nesse sentido, a possibilidade de cômputo de tempo de serviço especial, para fins de inativação, do período em que o segurado esteve em gozo de auxílio-doença de natureza não acidentária.

Tese firmada: O Segurado que exerce atividades em condições especiais, quando em gozo de auxílio-doença, seja acidentário ou previdenciário, faz jus ao cômputo desse mesmo período como tempo de serviço especial.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1759098/RS; REsp 1723181/RS; data: 01/08/2019.

6.4 TEMA REPETITIVO 1031 (AFETADO, 21/10/2019)

Contexto: A Lei nº 9.032/1995 e o Decreto 2.172/1999 trouxeram modificações para a comprovação e configuração do período especial. O STJ discute a possibilidade de reconhecimento da especialidade da atividade de vigilante após a edição das duas normas, com ou sem arma de fogo.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1831371/SP; REsp 1831377/PR; REsp 1830508/RS; data: 21/10/2019).

7. REVISÃO E SALÁRIO DE BENEFÍCIO

7.1 TEMA REPETITIVO 148 (TRANSITADO EM JULGADO, 14/10/2009)

Contexto: Discutiu-se a existência de menor e maior valor-teto quando do cálculo do salário de benefício, analisando-se se havia incompatibilidade entre o art. 136 e os arts. 29, §2º, e 33, todos da Lei nº 8.213/1991.

Tese firmada: O Plano de Benefícios da Previdência Social - PBPS, dando cumprimento ao art. 202, caput, da Constituição Federal (redação original), definiu o valor mínimo do salário-de-benefício, nunca inferior ao salário mínimo, e seu limite máximo, nunca superior ao limite máximo do salário-de-contribuição.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1112574/MG, data: 11/09/2009.

7.2 TEMA REPETITIVO 473 (TRANSITADO EM JULGADO, 05/03/2014)

Contexto: Discutiu-se se a complementação de aposentadoria ou pensão de ex-ferroviário deveria, em razão do princípio tempus regit actum, observar a legislação previdenciária aplicável à concessão do benefício - art. 41 do Decreto 83.080/79, que estabelecia que a importância da pensão devida ao conjunto dos dependentes do segurado seria constituída de uma parcela familiar, igual a 50% do valor da aposentadoria que o segurado percebia ou daquela a que teria direito se na data do seu falecimento fosse aposentado, e mais tantas parcelas de 10% para cada dependente segurado, até o máximo de 5 (cinco) parcelas.

Tese firmada: O art. 5º da Lei 8.186/91 assegura o direito à complementação à pensão, na medida em que determina a observância das disposições do parágrafo único do art. 2º da citada norma, o qual, de sua parte, garante a permanente igualdade de valores entre ativos e inativos.

Recursos Representativos de Controvérsia: 1211676/RN, data: 17/08/2012.

7.3 TEMA REPETITIVO 904 (TRANSITADO EM JULGADO, 10/08/2017)

Contexto: Discutiu-se quanto à possibilidade de inclusão do décimo-terceiro salário na base de cálculo do valor do benefício previdenciário até a vigência da Lei n. 8.870/94.

Tese firmada: O décimo terceiro salário (gratificação natalina) somente integra o cálculo do salário de benefício, nos termos da redação original do § 7º do art. 28 da Lei 8.212/1991 e § 3º do art. 29 da Lei n. 8.213/1991, quando os requisitos para a concessão do benefício forem preenchidos em data

anterior à publicação da Lei n. 8.870/1994, que expressamente excluiu o décimo terceiro salário do cálculo da Renda Mensal Inicial (RMI), independentemente de o Período Básico de Cálculo (PBC) do benefício estar, parcialmente, dentro do período de vigência da legislação revogada.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1546680/RS, data: 17/05/2017.

7.4 TEMA REPETITIVO 951 (AFETADO, 29/06/2018)

Contexto: Discute-se a análise da sistemática de cálculo da renda mensal inicial no período de vigência da Consolidação das Leis da Previdência Social de 1984; e a incidência dos critérios elencados no art. 144 da Lei 8.213/91 e, conseqüentemente, a possibilidade de se mesclar as regras de cálculos ínsitas na legislação revogada com a nova aos benefícios concedidos no denominado período “Buraco Negro”.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1589069/SP; REsp 1595745; data: 29/06/2018.

7.5 TEMA REPETITIVO 999 (ACÓRDÃO PUBLICADO, 17/12/2019)

Contexto: Discutiu-se a possibilidade de aplicação da regra definitiva prevista no art. 29, I e II da Lei 8.213/1991, na apuração do salário de benefício, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 3º da Lei 9.876/1999, aos segurados que ingressaram no sistema antes de 26.11.1999 (data de edição da Lei 9.876/1999).

Tese firmada: Aplica-se a regra definitiva prevista no art. 29, I e II da Lei 8.213/1991, na apuração do salário de benefício, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 30. da Lei 9.876/1999, aos Segurado que ingressaram no Regime Geral da Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei 9.876/1999.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1554596/SC; REsp 1596203/PR; data: 17/12/2019.

8. DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

8.1 TEMA REPETITIVO 692 (POSSÍVEL REVISÃO DE TESE, 03/12/2018)

Contexto: Discutiu-se a necessidade de devolução dos valores recebidos pelo litigante beneficiário do Regime Geral da Previdência Social - RGPS em virtude de decisão judicial precária, que venha a ser posteriormente revogada.

Tese firmada: A reforma da decisão que antecipa a tutela obriga o autor da ação a devolver os benefícios previdenciários indevidamente recebidos.

Possível revisão de tese: Há proposta de Revisão de Entendimento firmado em tese repetitiva, entendendo o Ministro Relator no sentido de que há peculiaridades não analisadas que poderiam ser exceção à tese até então firmada, como por exemplo o caso de tutela de urgência concedida de ofício e não recorrida ou tutela de urgência concedida em primeiro e segundo graus, cuja revogação se dá em razão de mudança superveniente da jurisprudência então existente.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1401560/MT, data: 13/10/2015; Pet 12482/DF, data: 03/12/2018.

8.2 TEMA REPETITIVO 979 (AFETADO E EM JULGAMENTO, 16/08/2017)

Contexto: Discute-se a Devolução ou não de valores recebidos de boa-fé, a título de benefício previdenciário, por força de interpretação errônea, má aplicação da lei ou erro da Administração da Previdência Social.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1381734/RN, data: 16/08/2017.

9. QUESTÕES PROCESSUAIS

9.1 TEMA REPETITIVO 1013 (AFETADO, 03/06/2019)

Contexto: Discute-se a possibilidade de recebimento de benefício por incapacidade do Regime Geral de Previdência Social de caráter substitutivo da renda (auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez) concedido judicialmente em período de abrangência concomitante ao que o segurado estava trabalhando e aguardando o deferimento do benefício.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1786590/SP; REsp 1788700/SP; data: 03/06/2019.

9.2 TEMA REPETITIVO 1018 (AFETADO, 21/06/2019)

Contexto: Discute-se a possibilidade de, em fase de Cumprimento de Sentença, o segurado do Regime Geral de Previdência Social receber parcelas pretéritas de aposentadoria concedida judicialmente

até a data inicial de aposentadoria concedida administrativamente pelo INSS enquanto pendente a mesma ação judicial, com implantação administrativa definitiva dessa última por ser mais vantajosa, sob o enfoque do artigo 18, § 2º, da Lei 8.213/1991.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1767789/PR; REsp 1803154/RS, data: 21/06/2019.

10. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

10.1 TEMA REPETITIVO 896 (TRANSITADO EM JULGADO, 03/04/2018)

Contexto: Discutiu-se a definição do critério de renda (se o último salário de contribuição ou a ausência de renda) do segurado que não exerce atividade remunerada abrangida pela Previdência Social no momento do recolhimento à prisão para a concessão do benefício auxílio-reclusão (art. 80 da Lei 8.213/1991).

Tese firmada: Para a concessão de auxílio-reclusão (art. 80 da Lei 8.213/1991), o critério de aferição de renda do segurado que não exerce atividade laboral remunerada no momento do recolhimento à prisão é a ausência de renda, e não o último salário de contribuição.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1485417/MS, data: 02/02/2018.

10.2 TEMA REPETITIVO 982 (SOBRESTADO, 12/03/2019)

Contexto: Discutiu-se a possibilidade da concessão do acréscimo de 25%, previsto no art. 45 da Lei 8.213/91, sobre o valor do benefício, em caso de o segurado necessitar de assistência permanente de outra pessoa, independentemente da espécie de aposentadoria.

Tese firmada: Comprovadas a invalidez e a necessidade de assistência permanente de terceiro, é devido o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no art. 45 da Lei n. 8.213/91, a todos os aposentados pelo RGPS, independentemente da modalidade de aposentadoria.

Recurso Representativo de Controvérsia: REsp 1648305/RS; REsp 1720805/RJ; data: 26/09/2018.

10.3 TEMA REPETITIVO 1011 (AFETADO, 28/05/2019)

Contexto: Discute-se a incidência ou não do fator previdenciário no cálculo da renda mensal inicial da aposentadoria por tempo de contribuição de professor, quando a implementação dos requisitos necessários à obtenção do benefício se der após a edição da Lei 9.876/1999.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recursos Representativos de Controvérsia: REsp 1799305/PE; REsp 1808156/SP; data: 28/05/2019.

III. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

1. TEMA REPETITIVO 27 (TRANSITADO EM JULGADO, 11/12/2013)

Contexto: Discutiu-se, à luz do art. 203, V, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de comprovação de miserabilidade do idoso, para fins percepção do benefício de assistência continuada a que alude o referido dispositivo, por outro meio além do previsto no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93, que considera incapaz de prover a manutenção do idoso a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo.

Tese firmada: É inconstitucional o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo como requisito obrigatório para concessão do benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição.

Recursos Representativo de Controvérsia: RE 567985/MT, data: 29/04/2013.

2. TEMA REPETITIVO 70 (TRANSITADO EM JULGADO, 06/11/2008)

Contexto: Foi julgado o direito, ou não, à adoção, para cálculo do benefício da aposentadoria, dos critérios anteriores à vigência da Emenda Constitucional nº 20/98, computando-se tempo de serviço sob condições especiais posterior a ela.

Tese firmada: Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 575089/RS, data: 10/09/2008.

3. TEMA REPETITIVO 76 (TRANSITADO EM JULGADO, 28/02/2011)

Contexto: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, XXXVI; 7º, IV; e 195, § 5º, da Constituição Federal, bem como do art. 14 da Emenda Constitucional nº 20/98 e do art. 5º da Emenda Constitucional nº 41/2003, a aplicação, ou não, do novo limite dos valores dos benefícios fixados pelas referidas emendas como teto da renda mensal dos benefícios concedidos anteriormente a sua vigência.

Tese firmada: Não ofende o ato jurídico perfeito a aplicação imediata do art. 14 da Emenda Constitucional 20/1998 e do art. 5º da Emenda Constitucional 41/2003 aos benefícios previdenciários limitados a teto do regime geral de previdência estabelecido antes da vigência dessas normas, de modo a que passem a observar o novo teto constitucional.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 564354/SE, data: 15/02/2011.

4. TEMA REPETITIVO 88 (TRANSITADO EM JULGADO, 24/02/2012)

Contexto: Discutiu-se a possibilidade, ou não, de aplicação do art. 29 da Lei nº 8.213/91, na redação dada pela Lei nº 9.876/99, a qual determinou que o valor do auxílio-doença fosse considerado salário de contribuição para efeitos de cálculo da aposentadoria por invalidez, a benefícios previdenciários concedidos antes da respectiva vigência dessa nova redação (29.11.1999).

Tese firmada: Em razão do caráter contributivo do regime geral de previdência (CF/1988, art. 201, caput), o art. 29, § 5º, da Lei nº 8.213/1991 não se aplica à transformação de auxílio-doença em aposentadoria por invalidez, mas apenas a aposentadorias por invalidez precedidas de períodos de auxílio-doença intercalados com intervalos de atividade, sendo válido o art. 36, § 7º, do Decreto nº 3.048/1999, mesmo após a Lei nº 9.876/1999.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 583834/SC, data: 21/09/2011.

5. TEMA REPETITIVO 89 (TRANSITADO EM JULGADO, 09/06/2009)

Contexto: Discutiu-se se a renda a ser considerada para efeitos de concessão do auxílio-reclusão deve ser a do segurado recluso ou a de seus dependentes.

Tese firmada: Segundo decorre do art. 201, IV, da Constituição Federal, a renda do segurado preso é a que deve ser utilizada como parâmetro para a concessão do auxílio-reclusão e não a de seus dependentes.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 587365/SC, data: 25/03/2009.

6. TEMA REPETITIVO 100 (REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA, 22/08/2008)

Contexto: Discute-se a aplicação, ou não, do art. 741, parágrafo único, do Código de Processo Civil, no âmbito dos Juizados Especiais Federais, e a extensão, ou não, dos efeitos de precedente do Supremo Tribunal Federal, que declarou a inconstitucionalidade de lei, aos casos com trânsito julgado.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 586068/PR, data: 22/08/2008.

7. TEMA REPETITIVO 165 (TRANSITADO EM JULGADO, 02/09/2009)

Contexto: Discutiu-se a possibilidade, ou não, de revisão de pensão por morte concedida antes da entrada em vigor da Lei nº 9.032/95, com base em coeficiente de cálculo estabelecido na referida norma.

Tese firmada: A revisão de pensão por morte e demais benefícios, constituídos antes da entrada em vigor da Lei 9.032/1995, não pode ser realizada com base em novo coeficiente de cálculo estabelecido no referido diploma legal.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 597389/SP, data: 22/04/2009.

8. TEMA REPETITIVO 173 (TRANSITADO EM JULGADO, 12/10/2017)

Contexto: Discutiu-se a possibilidade, ou não, de se conceder a estrangeiros residentes no Brasil o benefício assistencial de prestação continuada previsto no art. 203, V, da Constituição Federal.

Tese firmada: Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 587970/SP, 20/04/2017.

9. TEMA REPETITIVO 312 (TRANSITADO EM JULGADO, 13/02/2014)

Contexto: Analisou-se a constitucionalidade, ou não, de decisão judicial que, conferindo interpretação extensiva ao parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003, deixa de computar benefício assistencial concedido a pessoa com deficiência ou qualquer outra situação não contemplada expressamente no referido dispositivo do Estatuto do Idoso, para fins do cálculo da renda familiar de que trata o art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/93.

Tese firmada: É inconstitucional, por omissão parcial, o parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 580963/PR, data: 19/04/2013.

10. TEMA 313 (TRANSITADO EM JULGADO, 08/10/2014)

Contexto: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, XXXVI; 201, § 1º, da Constituição Federal, a aplicação, ou não, do prazo decadencial previsto na Medida Provisória nº 1.523, de 27.06.1997 aos benefícios concedidos em data anterior a sua edição.

Tese firmada: Inexiste prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário; II – Aplica-se o prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefícios concedidos, inclusive os anteriores ao advento da Medida Provisória 1.523/1997, hipótese em que a contagem do prazo deve iniciar-se em 1º de agosto de 1997.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 626489, data: 23/09/2014.

11. TEMA 334 (TRANSITADO EM JULGADO, 23/09/2013)

Contexto: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, se segurado contribuinte da Previdência Social Básica possui, ou não, direito de calcular seu benefício de aposentadoria, de acordo com a legislação vigente à época em que já preenchidos os requisitos exigidos para a sua concessão, a qual se revela mais vantajosa do que aquela vigente à data da efetiva jubilação.

Tese firmada: para o cálculo da renda mensal inicial, cumpre observar o quadro mais favorável ao beneficiário, pouco importando o decesso remuneratório ocorrido em data posterior ao implemento das condições legais para a aposentadoria, respeitadas a decadência do direito à revisão e a prescrição quanto às prestações vencidas.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 630501/RS, data: 26/08/2013.

12. TEMA REPETITIVO 388 (TRANSITADO EM JULGADO, 20/06/2011)

Contexto: Discutiu-se a possibilidade, ou não, de revisão do auxílio-acidente concedido antes da entrada em vigor da Lei nº 9.032/95, com base em novo coeficiente de cálculo estabelecido na referida norma.

Tese firmada: É inviável a aplicação retroativa da majoração prevista na Lei nº 9.032/1995 aos benefícios de auxílio-acidente concedidos em data anterior à sua vigência.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 613033/SP, data: 15/04/2011.

13. TEMA REPETITIVO 526 (REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA, 21/05/2015)

Contexto: Discute-se a possibilidade, ou não, de reconhecimento de direitos previdenciários (pensão por morte) à pessoa que manteve, durante longo período e com aparência familiar, união com outra casada.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: 883168/SC, data: 21/05/2015.

14. TEMA 555 (TRANSITADO EM JULGADO, 04/03/2015)

Contexto: Recurso extraordinário com agravo em que se discute, à luz do § 5º do art. 195, bem como do § 1º e do caput do art. 201 da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de o fornecimento de Equipamento de Proteção Individual - EPI, informado no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), descaracterizar o tempo de serviço especial para aposentadoria.

Tese firmada: O direito à aposentadoria especial pressupõe a efetiva exposição do trabalhador a agente nocivo à sua saúde, de modo que, se o EPI for realmente capaz de neutralizar a nocividade não haverá respaldo constitucional à aposentadoria especial. Na hipótese de exposição do trabalhador a ruído acima dos limites legais de tolerância, a declaração do empregador, no âmbito do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), no sentido da eficácia do Equipamento de Proteção Individual - EPI, não descaracteriza o tempo de serviço especial para aposentadoria.

Recurso Representativo de Controvérsia: ARE 664335/SC, data: 12/02/2015.

15. TEMA REPETITIVO 599 (REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA, 05/10/2012)

Contexto: Discute-se a possibilidade de acumulação da aposentadoria por invalidez com o benefício suplementar, previsto no art. 9º da Lei 6.367/76, incorporado pela normatização do atual auxílio-acidente, a teor do que dispunha o art. 86 da Lei 8.213/91, na sua redação primitiva.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 687813/RS, data: 05/10/2012.

16. TEMA REPETITIVO 616 (REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA, 16/11/2012)

Contexto: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 9º da EC 20/98, a possibilidade, ou não, de incidência do fator previdenciário (Lei 9.876/99) ou das regras de transição trazidas pela citada emenda nos benefícios previdenciários concedidos a segurados filiados ao Regime Geral até 16/12/1998.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 639856/RS, data: 16/11/2012.

17. TEMA REPETITIVO 632 (REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA, 15/02/2013)

Contexto: Discute-se a possibilidade de o INSS proceder, a qualquer tempo, à revisão do critério de reajuste da aposentadoria de ex-combatente e da correspondente pensão por morte, com fundamento em errônea aplicação da Lei 5.698/1971 pela Administração.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 699535/RS, data: 15/02/2013.

18. TEMA REPETITIVO 709 (REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA, 20/10/2016)

Contexto: Discute-se a constitucionalidade do § 8º do art. 57 da Lei 8.213/1991, que veda a percepção do benefício da aposentadoria especial pelo segurado que continuar exercendo atividade ou operação nociva à saúde ou à integridade física.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 791961/PR, data: 20/10/2016.

19. TEMA REPETITIVO 728 (TRANSITADO EM JULGADO, 18/08/2014)

Contexto: Discutiu-se a constitucionalidade dos índices previstos em lei e adotados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para reajustar os benefícios previdenciários nos anos de 1999 a 2003, os quais seriam diferentes do IGP-DI.

Tese firmada: São constitucionais os índices de correção monetária adotados pelo INSS para reajustar os benefícios previdenciários nos anos de 1997, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003.

Recurso Representativo de Controvérsia: ARE 808107/PE, data: 23/05/2014.

20. TEMA 772 (TRANSITADO EM JULGADO, 03/11/2014)

Contexto: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos art. 165, XX, da Constituição de 1967, e dos arts. 40, III, b, (redação original), 201, § 8º, e 202, III, da Constituição Federal de 1988, a possibilidade de conversão de tempo de serviço prestado na atividade de magistério em tempo de serviço comum, após a Emenda Constitucional 18/1981, para concessão de benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de contribuição.

Tese firmada: É vedada a conversão de tempo de serviço especial em comum na função de magistério após a EC 18/1981.

Recurso Representativo de Controvérsia: ARE 703550/PR, data: 21/10/2014.

21. TEMA REPETITIVO 840 (REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA, 28/08/2015)

Contexto: Discute-se o alcance do art. 53, V, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que trata da aposentadoria de ex-combatente, considerada a expressão “serviço efetivo em qualquer regime jurídico” e a garantia do direito adquirido.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 683621/RS, data: 28/08/2015.

22. TEMA REPETITIVO 930 (TRANSITADO EM JULGADO, 10/06/2017)

Contexto: Discutiu-se, com supedâneo no art. 14 da Emenda Constitucional n. 20/1998 e no art. 5º da Emenda Constitucional n. 41/2003, a possibilidade de readequação de benefício concedido entre 5.10.1988 e 5.4.1991.

Tese firmada: Os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (período do buraco negro) não estão, em tese, excluídos da possibilidade de readequação segundo os tetos instituídos pelas EC´s nº 20/1998 e 41/2003, a ser aferida caso a caso, conforme os parâmetros definidos no julgamento do RE 564.354, em regime de repercussão geral.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 937595/SP, data: 03/02/2017.

23. TEMA REPETITIVO 996 (REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA, 18/05/2018)

Contexto: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, inc. XXXVI, e 201, § 4º, da Constituição da República, a possibilidade de revisão de benefício previdenciário pelo valor nominal do reajuste do salário mínimo, sempre que mais vantajoso que o reajuste nominal dos demais benefícios.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: RE 968414/RS, data: 18/05/2014.

24. TEMA REPETITIVO 1066 (REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA, 04/10/2019)

Contexto: Discute-se a possibilidade de o Poder Judiciário fixar prazo para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) realize perícia médica para concessão de benefícios previdenciários, sob pena de, caso ultrapassado o prazo estabelecido, serem eles automaticamente implantados.

Tese firmada: Pendente de julgamento.

Recurso Representativo de Controvérsia: 1171152/SC, data: 04/10/2019.

ANEXO II: RELATÓRIO AUDIÊNCIA PÚBLICA

Relatório de Campo: Audiência Pública Rio de Janeiro - 04/11/2019

Resumo: Este relatório descreve a Audiência Pública no âmbito da Ação Civil Pública de nº 5029390-91.2019.4.01.5101/RJ e está subdividido nas seguintes seções: (1) uma introdução dos motivos de convocação da Audiência; (2) o relato de campo, com descrição dos atores, dos procedimentos e das falas proferidas; (3) considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

Em 04 de novembro de 2019, ocorreu Audiência Pública no âmbito da Ação Civil Pública de nº 5029390-91.2019.4.01.5101/RJ. A ação foi distribuída inicialmente para a 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, onde a Juíza Federal Marcia Maria Nunes de Barros convocou a Audiência. Contudo, foi posteriormente transferida para a competência da 19ª Vara Federal, de titularidade da Juíza Sandra Meirim Chalu Barbosa de Campos.

A ação foi proposta pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da União, representado pela Advocacia-Geral da União (AGU), e tem por objeto o atraso na análise dos benefícios previdenciários e assistenciais. O Ministério Pública Federal alega que o referido atraso viola o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, CRFB) e configura retrocesso social, pois representa descontinuidade de serviço essencial para a dignidade humana, considerando o caráter alimentar dos benefícios previdenciários e assistenciais.

No âmbito do edital de convocação para a Audiência Pública, a juíza expôs os argumentos dos réus. Em síntese, o INSS faz referência à ideia de “reserva do possível”, diante da crise financeira em que se encontra o país. A partir de dados apresentados pela Superintendência Sudeste II, o INSS entende que não é a única instituição potencialmente responsável pela ineficiência na análise dos requisitos de concessão de benefícios. Explicou que, com a sua transferência para o Ministério da Economia, houve perda de quadros funcionais sem reposição de pessoal. A situação seria ainda mais grave dado o aumento da demanda em face do INSS.

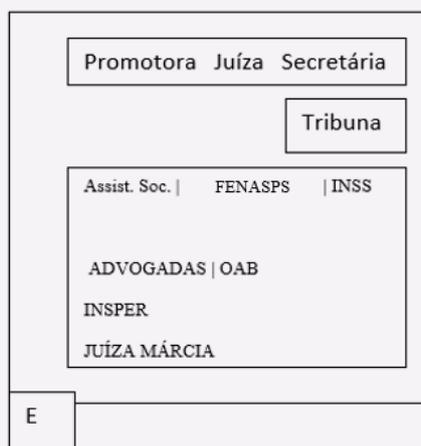
Após expor a defesa do INSS, a juíza asseverou que o caso não tratava apenas de uma questão normativa de direito, mas também de um problema mais estrutural de ineficiência da gestão pública. Assim, para uma “*melhor elucidação do problema*”, e para conferir maior “*legitimidade democrática à decisão*”, decidiu manter a audiência pública[1] convocada pela vara federal original.

2. OBSERVAÇÕES DO CAMPO: ATORES, PROCEDIMENTOS E FALAS

Estiveram presentes na Audiência Pública a representante do Ministério Público Federal, Dra. Ana Padilha Luciano de Oliveira; da Defensoria Pública da União, Dr. Thales Arcoverde Treiger; da Procuradoria-Geral do INSS, Dr. Adler Anaximandro de Cruz e Alves; da AJUFE (Associação dos Juizes Federais do Brasil), Dr. Fernando Marcelo Mendes. Também estiveram presentes, na qualidade de *amici curiae*, representantes da CFOAB, Dra. Suzani Andrade Ferraro; da FENASPS (Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social), Dra. Cleusa Maria Faustino do Nascimento. Por fim, compareceram segurados e servidores do INSS.

Além dos presentes, é relevante notar a ausência de atores relevantes para o sistema previdenciário. Nesse sentido, percebeu-se a falta de instituições representativas militantes do Direito Previdenciário, como o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Instituto de Estudos Previdenciários, Instituto de Direito Social e Instituto de Advogados Previdenciários, bem como do Conselho de Recursos da Previdência Social, instância recursal da via administrativa. Não houve participação de nenhuma associação de segurados ou entidade coletiva que os representasse (além da OAB e do MPF)

Em relação à disposição dos atores no espaço, não havia reserva de cadeiras, de modo que as proximidades não foram determinadas previamente. Especialmente, sob a ótica dos pesquisadores, a distribuição se deu da seguinte maneira:



A Juíza estava sentada à mesa, tendo a seu lado direito a representante do Ministério Público Federal (MPF) e a seu lado esquerdo a secretária. A mesa era separada dos demais presentes por uma Tribuna. De frente para essa configuração, a primeira fileira foi ocupada – da esquerda para a direita – pelos Assistentes Sociais do INSS, pela AGU, FENASPS, INSS. A segunda fileira foi ocupada pelos advogados

do CFOAB. Atrás do quais sentaram os pesquisadores do INSPER. Na última fileira, sentou a Juíza Dra. Márcia de Barros, que havia originalmente convocado a audiência.

A Audiência iniciou-se com a presidência da Juíza Dra. Sandra de Campos, de modo que foram conferidos 15 minutos para expositores convidados e 5 minutos para expositores inscritos. Os inscritos só falaram após todos os convidados terem se manifestado. O tema transversal era o mesmo que motivou o ajuizamento da ACP: a demora na análise dos benefícios por parte do INSS.

EXPOSITORES CONVIDADOS

A primeira fala foi da representante do MPF, que ressaltou a extrema importância da audiência. Registrou ter mapeado mais de 1.000 casos, que chegaram ao seu conhecimento, envolvendo a inércia do INSS em dar qualquer resposta a requerimentos administrativos. O MPF fez menção a dois problemas distintos relativos à omissão do INSS, cada qual tratado em uma ACP: demora para o agendamento de atendimento presencial no INSS e demora para análise e decisão sobre a concessão dos benefícios. Enfatizou a importância de ouvir os assistidos que estavam presentes.

Em seguida, o Defensor Público da União afirmou se tratar de uma questão de direitos humanos. Enfatizou o grande número de casos de demora, ainda que em se tratando de casos simples e extremos, como, *e.g.*, benefício de pensão por morte de um segurado vítima de bala-perdida que possuía carteira assinada. Afirmou que a DPU inclusive já possui um Mandado de Segurança padrão para esse tipo de caso. Contudo, observou que o problema não se resolve de caso em caso, mas demanda uma solução estrutural.

O Defensor enfatizou, ainda, o bom relacionamento que possui com o INSS, e fez críticas à falta de tecnologia e de organização nas unidades do INSS, aliada à falta de vagas para agendamentos e à demora para concessão do benefício. De sua fala, destacamos o seguinte trecho: “*Nem os próprios servidores entendem o que aparece naquela tela*”, crítica em referência ao sistema interno de informações do INSS.

Terceiro a falar, o representante da AJUFE enfatizou o diálogo com INSS, mas expressou preocupação com alguns casos de decisões judiciais descumpridas pelas instituições. Afirmou que, antes de o Supremo Tribunal Federal exigir o requerimento prévio para a judicialização [no RE 631.240/MG], a Justiça Federal vinha, na prática, assumindo o papel do INSS. Em sua fala, sugeriu que o problema atual da judicialização excessiva talvez tenha conexão com esse cenário anterior. Ressaltou ainda que a judicialização criou um fenômeno de “fura fila”, com a tutela judicial cria desigualdade entre os segurados, já que aqueles com melhor acesso à justiça teriam seus benefícios analisados mais rapidamente.

O representante da AJUFE fez, ainda, menção ao impacto orçamentário da judicialização e às dificuldades financeiras do Estado brasileiro, chegando a mencionar atrasos no pagamento de peritos judiciais. Nesse cenário, a solução ideal envolveria diálogo entre as instituições, com o objetivo de melhorar a prestação de um serviço público fundamental.

Por fim, tratou da necessidade de criação de um plano de trabalho para o INSS, com o objetivo de evitar a judicialização em massa. Destacamos o seguinte trecho de sua fala: *“A judicialização deveria ser a exceção e virou a regra”*.

A fala seguinte foi da representante da OAB. Enfatizou que a Ordem vem trabalhando em conjunto com o INSS, com quem teria “ótimo” diálogo. Contudo, foi observado pelos pesquisadores, que em diversos momentos da fala do INSS, os representantes da OAB presentes na audiência (cerca de cinco pessoas) expressaram contrariedade, chegando a levantar voz em certo tom de protesto. Em sua manifestação, a representante da OAB apresentou duas preocupações: 1) do ponto de vista dos segurados, observou que são hipossuficientes, cuja dignidade humana estaria sendo lesada; 2) do ponto de vista da advocacia, observou que os advogados são “obrigados” a judicializar a matéria para atender ao seu dever profissional, pois precisam *“dar satisfação ao cliente”*. Destaca-se o seguinte trecho de sua fala: *“o cliente não perdoa, ele vai em cima do advogado quando este não faz o seu papel”*.

Afirmou, porém, que a própria OAB tem adotado medidas internas para mitigar a judicialização, em que pese o dever profissional dos advogados. Registrou que a Ordem orienta os advogados a esperar um “prazo razoável” antes de judicializar, mesmo após o transcurso dos prazos legais (como o de 45 dias); isto é, os advogados que militam na área são orientados a aguardar um pouco mais além do prazo legal, de modo a dar tempo de o INSS agir e, assim, ajudar a evitar a judicialização. Contudo, observou que os atrasos têm passado muito do razoável. Observou que há outras ACPs tramitando no Brasil, sobre temas conexos, e que a OAB “infelizmente” precisou “aderir à ACP do MPF”.

Por fim, afirmou ter consciência das dificuldades financeiras do INSS, que passa por contingenciamento de servidores, e disse que espera que a instituição entenda a posição da OAB. Não obstante, criticou a escolha de prioridades do INSS, que se mostrou capaz de dar celeridade a ações que são de interesse da instituição, como as provenientes da Lei do “pente fino” [Referência à MP 871, convertida na Lei nº 13.846/2019]. O grupo da OAB reagiu com aplausos ao final desta fala, que foi a única (dentre a dos representantes) a ser aplaudida.

A próxima a falar foi a representante da FENASPS. Criticou o desmonte da Previdência em curso - processo que teria se iniciado com o fim do Ministério do Desenvolvimento Social, no início de 2019. Afirmou que o INSS está sofrendo uma grande transformação, em uma direção prejudicial aos direitos sociais. Afirma que a instituição estaria fechando diversas agências e que o número de servidores disponíveis está se reduzindo, com prejuízo do acesso dos segurados.

Mencionou uma política de bônus por performance para os servidores, que já teria aplicada com sucesso no passado e alcançado a marca de “*desestocar 3 milhões de processos*”, em suas palavras. Destacou a luta em curso pela realização de concurso público, com urgência, para o INSS. Quanto ao uso da tecnologia, ressaltou, que, embora não tenha “*nada contra o uso da tecnologia*”, há procedimentos que devem ser feitos pessoalmente, considerando o perfil demográfico dos segurados (p.ex., pessoas com idade avançada ou nível de escolaridade que dificultem a utilização plena de mecanismos de atendimento virtual). Destacou que os segurados são impedidos de ingressar nas agências, que os profissionais do Serviço Social estariam com dificuldades de exercer seu ofício. Por fim, assentou que o INSS tem uma clara vocação para atuação redistributiva de renda e que o INSS obedece à política do atual governo, que é o desmonte do serviço público. Concluiu pedindo uma gestão mais humana da instituição.

A fala seguinte foi do representante do INSS, que é o Procurador-Geral da instituição. Afirmou que, se o INSS fosse um país, seria o 4º maior da América; que a folha de pagamento do INSS é similar à do Canadá; que tem, hoje, 35 milhões de beneficiários e 55 milhões de segurados; que, mensalmente, surgem 1 milhão de novos requerimentos e 3,3 milhões de atendimentos pessoais. Atentou para o fato de que a Autarquia tem 26 mil servidores, com um quadro de atendimento que permanece o mesmo. Ademais, asseverou que o INSS sempre conviveu ou teve de conviver com filas, e que isso não é algo de que a instituição se orgulhe.

Quanto às medidas tomadas, afirmou que, em 2017, o INSS tomou a iniciativa de transformar a Central 135 em uma Central de requerimentos e criou a Central “Meu INSS”, que, em 2018, tornou-se um aplicativo. Destacou que há uma nova fila para aguardar o despacho de benefício -- e que, embora esta não seja uma fila “boa”, é uma fila “menos injusta” do que a simples demora no atendimento inicial, pois a pessoa já começaria a receber o benefício desde a data inicial. Mencionou a defasagem tecnológica da DATAPREV.

Pontuou que houve uma queda constante de produtividade por parte dos servidores do INSS na análise de pedidos, que relacionou à relativização (2015) e à incorporação ao salário (2019) da gratificação de desempenho. Afirmou, ainda, que, em diversos períodos da política brasileira, o INSS era dirigido também por deputados e parlamentares, que não necessariamente entendiam do serviço público. Ademais, reconheceu que o foco dado ao atendimento presencial nos anos 2000, em que foram abertas 800 agências a mais do que em 2008, poderia ter sido evitado. Em seu lugar, teria sido interessante investir mais em tecnologia. Negou, porém, que agências tenham sido fechadas com a digitalização dos requerimentos.

Quanto aos requerimentos administrativos, afirmou que, inicialmente, “*abriu-se a porta de entrada e não se alargou a porta de saída*”, de modo que o estoque de benefícios se inicia em maio de 2018 e tem fim no primeiro trimestre de 2019. A partir deste segundo momento, o volume de entrada e

saída de pedidos foi equalizado, de modo que o estoque tem sido, sim, atacado, ainda que não na velocidade que gostariam.

Apontou que, por parte do INSS, há três grandes estratégias hoje: estratégia nacional de anti-fraude previdenciária, estratégia nacional de atendimento tempestivo (formada por 10 iniciativas a partir de fevereiro) e estratégia nacional de desjudicialização.

Nesse sentido, identificou-se que, dos 25 mil servidores em 2018, apenas 2.800 estavam voltados exclusivamente para a concessão de benefício. Foi criada, então, uma central especializada de concessão de benefícios, com a realização de um rearranjo, de modo que 7.000 servidores estão hoje voltados exclusivamente para a análise de benefícios. Destacou ainda a criação da Central especializada de alta performance, com um “*processo de desterritorialização do INSS*”, por meio de trabalho não presencial de maior celeridade.

Ressaltou que foi criado o bônus de produtividade, que o servidor tem de fazer 90 pontos por mês, no mínimo, para poder alcançar[2]. Destacou, como outro ponto fundamental, a ampliação das concessões automáticas de benefícios – por meio dos portais CNIS, PLENUSCV3 e SUIBE. Segundo ele, “*hoje, cerca de 200.000 pedidos por mês são concedidos de forma automática*”. Afirmou que apenas 10% dos requerimentos têm sido feitos de forma presencial, e que a Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) coloca o prazo para início do prazo de decisão a partir da conclusão da instrução.

Afirmou, enfim, que juntaria aos autos um arquivo contendo um “vasto” conjunto de dados. Enfatizou a situação de crise fiscal do país ao final, que privou o INSS de concursos (que, de fato, contribuiriam com a solução do problema), fez duras objeções à imposição de prazos para a atuação do INSS.

Nesse momento, a Juíza Dra. Sandra de Campos solicitou especificamente ao Procurador do INSS que continuasse a falar um pouco mais, mesmo após o término do tempo, considerando que os dados que trazia eram importantes. O Procurador-Geral do INSS continuou sua fala por mais alguns poucos minutos, concluindo a apresentação de alguns dados.

Em seguida, falou o representante da AGU. Enfatizou ter sido a ação proposta em face do INSS apenas. Afirmou que não houve provocação da União, por parte do INSS, para a realização de concurso público, e que não há como a AGU obrigar a União a realizar o referido concurso. Disse que estava aguardando o representante do Min. da Economia (que não compareceu à audiência).

A representante da OAB pediu para utilizar novamente a palavra. Foi autorizada pela juíza, com o argumento de que o tempo inicial de 15 minutos não havia sido totalmente usado. Afirmou que tem muita experiência na área previdenciária, na qual trabalhou durante 17 anos, e que hoje vê atuando no INSS servidores deslocados de outros departamentos/ministérios, o que ajudaria a explicar a

falta de produtividade. Apontou para casos de benefícios que ficam em requerimento por 1 ano ou mais, contando o caso de um segurado que esperou 1,5 ano para ter seu benefício analisado. Por fim, afirmou que não é o Poder Judiciário quem deve dizer o prazo para análise de benefício: se está na Lei (Lei 9.784/1999), tem de ser cumprido. Foi novamente aplaudida.

EXPOSITORES INSCRITOS

Em seguida, iniciou-se a fala dos expositores inscritos. O primeiro foi um Assistente Social do INSS. Ele afirmou que os assistentes sociais atendem à população, recebem, visualizam, acompanham, verificam *in loco* e percebem a precariedade da pessoa, e que a população tem sido impedida de acessar o serviço social. Asseverou se tratar de uma população “analfabeta digital”, de baixa renda, que não tem acesso à tecnologia, e que, ao olhar-se para o GeT (Gerenciador de Tarefas), os números de benefícios pendentes tendem a crescer ainda mais.

Afirmou que o INSS tem sido negligente com os benefícios assistenciais e que o INSS e a OAB, por um acordo, facilitam ao advogado um atendimento prioritário. Ademais, tendo em vista a escassez de servidores, a existência desse atendimento prioritário demonstraria uma falta de sensibilidade por parte da OAB. Por fim, constatou que está havendo uma “mercantilização do desespero” - criticando a ação dos advogados, que se aproveitam da fila prioritária e da ineficiência do INSS para atuar.

Após sua fala, uma advogada fez uso da palavra. Reclamou do fato de não haver nome dos servidores nos despachos de benefícios, dificultando sua identificação perante os segurados; de os guardas da segurança “fugirem” do seu trabalho, de as câmeras não funcionarem, e de as agências acabarem não cumprirem os horários de funcionamento. Afirmou estar tudo “*um caos*”.

Em seguida, uma segurada do INSS falou sobre o caso de seu filho (autista), que está aguardando há 10 meses a análise do seu benefício. Pelo telefone, teria sido passada apenas a informação de que irá receber o valor integral desde a data da entrada do requerimento. Destacou, porém, que tem dificuldades para ser atendida, que cumpriu todas as exigências, e que não tem condições de cumprir com as obrigações médicas dele. “*O que eu tenho pra oferecer é que o que eu vejo é meu filho regredindo. Só isso*”, ressaltou.

Outro segurado do INSS utilizou a palavra - um profissional da área de segurança (vigilante), com deficiência física, que contribuiu por muitos anos. Asseverou que o que o representante do INSS fala “*na teoria é lindo*”, mas que, na prática, não funciona. Seu BPC foi negado em março; entrou com recurso para a ouvidoria, que abriu processo administrativo. O processo tramitou na 20ª junta de Alagoas e foi baixado no dia 09 de setembro para a Agência de Realengo. Destacou que o gerente afirmou que iria marcar uma nova perícia, mas que a Junta está pedindo à Agência que solicite ao

recorrente a documentação faltante, não uma nova perícia. Diante disso, questionou: “*Por que eles não cumprem a determinação da junta?*”.

O representante do INSS pediu novamente para utilizar a palavra. afirmou que, apenas com o atendimento prioritário [momento em que a OAB protesta em voz alta - “*não é prioritário!*”] da OAB - exigido por uma decisão em uma outra ACP, de Brasília - são usados 2.000 servidores. E que a demora no atendimento, muitas vezes, envolve o atendimento com perícia médica.

Destacou que, desde a MP 871/2019, a perícia médica passou a ser uma carreira autônoma no Ministério da Economia, nos termos da nova redação do art. 1º, I, da Lei nº 9.620/1998. O INSS tem, de fato, recebido servidores vinculados a empresas públicas extintas ou desvinculadas, mas esses servidores não podem conceder benefícios – os servidores cedidos ao INSS vão apenas para áreas nas quais estariam qualificados para atuar em sua instituição anterior, como logística ou cobrança.

Pedindo a palavra, uma advogada ressaltou que o segurado não tem voz frente ao INSS e que, por isso, os advogados são essenciais. afirmou saber há uma demanda social muito séria e que, se não se posicionarem em defesa dos direitos dos advogados, OAB, DPU e MPF, todos serão calados. Ao final, afirmou: “*Segurados, se levantem. Advogados, se levantem!*”.

Por fim, falou novamente a representante do MPF. afirmou ser totalmente ilegal a visão de que a legislação não estabelece prazo, e que o eventual “indeferimento automático” por parte do INSS seria uma grave violação ao direito dos cidadãos. Ressaltou que haverá resistência por parte do Ministério Público Federal nesse sentido. Considera que a população ainda não está preparada para um atendimento completamente digital, e que a ACP é uma ação afeta à causa de direitos humanos, de caráter nacional e eficácia *erga omnes*.

Na última fala, a Juíza que havia originalmente convocado a audiência pública afirmou que, pela sua experiência, lamentavelmente, o indeferimento automático já é uma realidade. Ressaltou que seria uma estratégia para cumprir formalmente liminares, sem na verdade cumpri-las, em sua substância: indefere-se apenas para cumprir o prazo. Reconhece os esforços do INSS, mas expressou dúvidas quanto a se essa nova cultura (de “indeferimento sumário”) já não teria chegado na ponta da burocracia.

DESDOBRAMENTOS

Após a Audiência Pública, a Juíza Presidente recebeu os pesquisadores em seu gabinete e expôs livremente alguns pontos em relação a audiência. Em primeiro lugar, citou que essa fora sua primeira audiência pública, e que, em ACPs, entende ser mais efetiva a realização de audiências de conciliação. Disse que o importante é que as entidades envolvidas tragam dados que permitam entender o

problema, mas que é necessário buscar uma solução negociada. Ao menos neste momento inicial, mostrou relutância em fixar unilateralmente prazos e procedimentos para o INSS por decisão judicial. Buscou dar a máxima oportunidade aos expositores, mas, infelizmente, não teve muito tempo para examinar o processo, que havia recebido apenas quatro dias antes da audiência. Desta forma, se for confirmada a competência da sua vara pelo Tribunal, designará uma audiência de conciliação no âmbito da Ação Civil Pública em questão.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A partir do trabalho de campo realizado na Audiência Pública, tem-se as seguintes percepções:

1. Há um consenso na fala dos atores de que o atraso na análise dos benefícios previdenciários é um problema de gestão. Como consequência dessa percepção, o teor das falas se concentrou em problemas de administração interna do INSS, como a discussão sobre (1) gestão de desempenho de pessoal e a (2) escassez de servidores, bem como a discussão em torno da (3) digitalização dos procedimentos e/ou investimento em atendimento presencial.
2. Tendo sido diagnosticado o problema de gestão, há também uma certa concordância por parte dos atores de que a solução não está em uma decisão judicial singular, mas sim em uma resposta estrutural, construída em diálogo com a gestão do INSS. Nesse sentido, vale ressaltar:
 - A própria fala da OAB, que recomenda aos advogados que dêem ao INSS um período mais dilatado de resposta antes de promover a judicialização;
 - A preocupação com o indeferimento automático como estratégia de reação do INSS a decisões judiciais impondo prazos, que apareceu em algumas falas;
 - Os efeitos potencialmente perversos, que algumas falas destacaram, da judicialização como algo que permite “furar a fila”.
3. Por fim, a Audiência Pública contou com uma baixa representatividade da visão dos beneficiários. Além de não ter contado com a presença de entidades que os representassem, suas falas se restringiram ao tempo de 5 minutos concedidos aos expositores inscritos.

[1] Foram convidados o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Ministério da Economia (ME), a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Federal (MPF), a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), e o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Como *amicus curiae*, foram chamados o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

(CFOAB), o Conselho Federal de Economia (COFECON), a Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (FENASPS), e a Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social (ANASPS).

[2] Os servidores são avaliados por despachos de benefício.

ANEXO III: HIPÓTESES DE CAMPO E TRECHOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

HIPÓTESE	FALA PRESENTE NA AUDIÊNCIA PÚBLICA
<i>Problemas de capacidade administrativa do INSS gerariam a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, potencialmente causadas por faltas de recursos financeiros e pessoal</i>	“No âmbito do edital de convocação para a Audiência Pública, a juíza expôs os argumentos dos réus. Em síntese, o INSS faz referência à ideia de “reserva do possível”, diante da crise financeira em que se encontra o país”; “O representante da AJUFE fez, ainda, menção ao impacto orçamentário da judicialização e às dificuldades financeiras do Estado brasileiro, chegando a mencionar atrasos no pagamento de peritos judiciais. Nesse cenário, a solução ideal envolveria diálogo entre as instituições, com o objetivo de melhorar a prestação de um serviço público fundamental”
<i>Problemas de capacidade administrativa do INSS gerariam a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, potencialmente causadas por faltas de recursos financeiros e pessoal (2)</i>	“Explicou que, com a sua transferência para o Ministério da Economia, houve perda de quadros funcionais sem reposição de pessoal. A situação seria ainda mais grave dado o aumento da demanda em face do INSS”; “falta de tecnologia e de organização nas unidades do INSS, aliada à falta de vagas para agendamentos e à demora para concessão do benefício. De sua fala, destacamos o seguinte trecho: “ <i>Nem os próprios servidores entendem o que aparece naquela tela</i> ”, crítica em referência ao sistema interno de informações do INSS”; “A próxima a falar foi a representante da FENASPS. Criticou o desmonte da Previdência em curso - processo que teria se iniciado com o fim do Ministério do Desenvolvimento Social, no início de 2019. Afirmou que o INSS está sofrendo uma grande transformação, em uma direção prejudicial aos direitos sociais. Afirma que a instituição estaria fechando diversas agências e que o número de servidores disponíveis está se reduzindo, com prejuízo do acesso dos segurados”
<i>Tempo de resposta administrativa e judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais</i>	“(…) inércia do INSS em dar qualquer resposta a requerimentos administrativos. O MPF fez menção a dois problemas distintos relativos à omissão do INSS, cada qual tratado em uma ACP: demora para o agendamento de atendimento presencial no INSS e demora para análise e decisão sobre a concessão dos benefícios. Enfatizou a importância de ouvir os assistidos que estavam presentes”;
<i>Path-dependency</i>	“Afirmou que, antes de o Supremo Tribunal Federal exigir o requerimento prévio para a judicialização [no RE 631.240/MG], a Justiça Federal vinha, na prática, assumindo o papel do INSS. Em sua fala, sugeriu que o problema atual da judicialização excessiva talvez tenha conexão com esse cenário anterior”
<i>Incentivos para os demandantes e seus advogados</i>	“Em sua manifestação, a representante da OAB apresentou duas preocupações: 1) do ponto de vista dos segurados, observou que são hipossuficientes, cuja dignidade humana estaria sendo lesada; 2) do ponto de vista da advocacia, observou que os advogados são “obrigados” a judicializar a matéria para atender ao seu dever profissional, pois precisam “ <i>dar satisfação ao cliente</i> ”. Destaca-se o seguinte trecho de sua fala: “ <i>o cliente não perdoa, ele vai em cima do advogado quando este não faz o seu papel</i> ”; “Afirmou que o INSS tem sido negligente com os benefícios assistenciais e que o INSS e a OAB, por um acordo, facilitam ao advogado um atendimento prioritário. Ademais, tendo em vista a escassez de servidores, a existência desse atendimento prioritário demonstraria uma falta de sensibilidade por parte da OAB. Por fim, constatou que está havendo uma “mercantilização do desespero” - criticando a ação dos advogados, que se aproveitam da fila prioritária e da ineficiência do INSS para atuar.”

Novas tecnologias (Meu INSS)

“Quanto às medidas tomadas, afirmou que, em 2017, o INSS tomou a iniciativa de transformar a Central 135 em uma Central de requerimentos e criou a Central “Meu INSS”, que, em 2018, tornou-se um aplicativo. Destacou que há uma nova fila para aguardar o despacho de benefício -- e que, embora esta não seja uma fila “boa”, é uma fila “menos injusta” do que a simples demora no atendimento inicial, pois a pessoa já começaria a receber o benefício desde a data inicial. Mencionou a defasagem tecnológica da DATAPREV; “*abriu-se a porta de entrada e não se alargou a porta de saída*”, de modo que o estoque de benefícios se inicia em maio de 2018 e tem fim no primeiro trimestre de 2019. A partir deste segundo momento, o volume de entrada e saída de pedidos foi equalizado, de modo que o estoque tem sido, sim, atacado, ainda que não na velocidade que gostariam”

Divergências entre jurisprudência e entendimentos administrativos na determinação de critérios para a obtenção e cálculo do benefício

“tendo em vista o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na definição dos critérios para a obtenção dos benefícios previdenciários, bem como no cálculo e reajuste desses benefícios (ver Relatório de Jurisprudência), é de se esperar que o Judiciário seja acionado para que o pleiteante ao benefício obtenha uma resposta favorável à sua demanda (quando negada pelo INSS). Essa hipótese é análoga à hipótese que prevê a judicialização como uma alternativa à mora do INSS. A diferença é que neste caso tem-se uma resposta por parte do INSS, todavia, o interessado procura o Judiciário para obtenção de uma resposta mais favorável”

ANEXO IV: INSTRUMENTO DE ENTREVISTAS – ROTEIRO

Roteiro:

I. Sobre o entrevistado

1. Qual o cargo que o(a) senhor(a) ocupa? Há quanto tempo está no cargo e quais suas principais funções?
2. Como foi o seu primeiro contato com ações judiciais em previdência? (H4)
3. Qual a sua percepção sobre as ações judiciais em previdência? As ações judiciais afetam seu trabalho ou alteraram suas funções? Como? (H4; H5)

II. Sobre o fluxo de trabalho administrativo/judicial

4. Como o órgão em que trabalha funciona?
5. Qual o papel do órgão dentro processo administrativo para a concessão de benefícios previdenciários? (H2)
6. Como o processo administrativo em previdência é recepcionado? Quais são suas fases? Como este processo administrativo chega ao senhor(a)? (H2; H3; H5)
 - a. Este processo administrativo se comunica com as ações judiciais? As ações judiciais são recepcionadas ou respondidas pelo seu órgão? Se sim, qual o fluxo ou rotina para recepção destas ações e resposta? (H3; H4; H5)
7. Qual o papel da perícia no processo administrativo? Quando ocorre? Quando não ocorre? O senhor(a) enxerga limitações do trabalho pericial? Quais seriam essas limitações, se houver? Quem é responsável por essas limitações, se houver? Como corrigir essas limitações, se houver? (H2; H3; H6)
8. Quais os prazos para resposta administrativa sobre benefícios? Esses prazos são seguidos? Se não, por que? Se sim, como? (H2; H3; H4; H5; H6)

III. Sobre as ações judiciais

9. Qual o perfil das ações judiciais que o órgão recebe? Em sua maioria, são individuais ou coletivas? (H4; H5)
 - a. Quais os benefícios mais requeridos? Houve mudança nessa informação ao longo do tempo, conforme a sua percepção? (H4; H5)
 - b. Qual a principal razão das ações judiciais sobre estes benefícios? (H1; H4; H5)
 - c. A resposta do seu órgão muda de acordo com o tipo de pedido? (H4; H5)

d. As ações judiciais sobre benefícios previdenciários têm impacto orçamentário, na sua opinião? Se sim, que tipo de benefícios concedidos judicialmente são mais caros ao orçamento? (H1)

e. Qual a taxa de sucesso dos requerentes? Como você explica essa taxa? (H4; H5)

f. Há preocupação com o impacto da decisão judicial no INSS ou uma certa preocupação de alinhamento com o que é decidido no âmbito do INSS?

IV. Sobre o cumprimento das decisões judiciais

10. Como o seu órgão se envolve na execução das decisões judiciais? (H4)

11. Quais as sanções mais frequentes? E os prazos? (H4; H5)

12. Existe custo (financeiros e operacionais) em cumprir sanções? Qual a dimensão? (H4; H5)

13. Existem dificuldades em cumprir as decisões? Se sim, quais e por que? Há alguma forma de melhorar este cumprimento? (H4; H5)

V. Sobre as relações com outros atores

14. O órgão interage com 1. Juízes; 2. Promotores; 3. Defensores; 4. Advogados; 5. INSS, 6. Requerentes?

a. Como ocorre esta interação? Ela é formal ou informal? Quais as formas de contato (ofícios, e-mail, telefone, reuniões)? Qual a periodicidade do contato? (H4; H5; H6)

b. Como você avalia a qualidade desta interação? Por que? (H4; H5; H6)

15. Como você avalia a atuação de 1. Juízes; 2. Promotores; 3. Defensores; 4. Advogados; 5. Gestores, e 6. Requerentes em ações judiciais sobre benefícios previdenciários? E no caso do processo administrativo? (H4; H5; H6)

16. Na sua experiência, a presença de um(a) advogado(a) é necessária para a concessão de benefícios administrativamente? Poderia explicar? (H5; H6)

VI. Sobre as respostas políticas e administrativas à judicialização

17. Existe alguma iniciativa do seu órgão para lidar com ações judiciais que requerem benefícios previdenciários? Se sim, como ela funciona? (H6)

a. Esta iniciativa, se houver, compreende que órgãos? (H6)

b. Quais as potencialidades e limitações dessa iniciativa? (H4; H6)

18. Você conhece a plataforma “Meu INSS”? Já interagiu com a plataforma para você ou terceiros? Qual a sua opinião a plataforma “Meu INSS”? (H6)

19. Qual a sua opinião sobre o guichê exclusivo para atendimento de advogados nas Agências da Previdência Social?

ANEXO V: ÍNDICE DE ENTREVISTADOS: CORRESPONDÊNCIA DA ANONIMIZAÇÃO

LEGENDA	ÓRGÃO	UF	CARGO/FUNÇÃO
Entrevistado 1	Defensoria Pública da União	RJ	Defensor Público
Entrevistado 2	Defensoria Pública da União	PE	Defensor Público
Entrevistado 3	Defensoria Pública da União	DF	Defensor Público
Entrevistado 4	Defensoria Pública da União	RJ	Defensor Público
Entrevistado 5	Defensoria Pública da União	SP	Defensor Público
Entrevistado 6	Ministério Público Federal	DF	Procurador da República
Entrevistado 7	Ministério Público Federal	RJ	Procurador da República
Entrevistado 8	Ministério Público Federal	SP	Procurador da República
Entrevistado 9	Ministério Público Federal	SP	Procurador da República
Entrevistado 10	Ministério Público Federal	RS	Procurador da República
Entrevistado 11	Ministério Público Federal	PE	Procurador da República
Entrevistado 12	Diretoria de Benefícios do INSS	DF	Gestor
Entrevistado 13	Procuradoria-Geral Federal Especializada do INSS	DF	Procurador Federal
Entrevistado 14	Superintendência Regional II do INSS	MG	Gestor
Entrevistado 15	Advocacia-Geral da União	SP	Procurador Federal
Entrevistado 16	Superintendência Regional I do INSS	SP	Gestor
Entrevistado 17	INSS	RJ	Técnico do Seguro Social
Entrevistado 18	Advocacia-Geral da União	RS	ex-Coordenador-Geral de Prevenção de Litígios do INSS
Entrevistado 19	Procuradoria Federal Especializada	PE	Procurador Federal
Entrevistado 20	Ordem dos Advogados do Brasil	DF	Vice-Presidência CFOAB
Entrevistado 21	Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário	PR	Presidente
Entrevistado 22	Conselho de Recursos da Previdência Social	DF	Presidente
Entrevistado 23	Subsecretaria de Perícia Médica Federal	DF	Gestor
Entrevistado 24	Tribunal Regional Federal da 1ª Região	DF	Desembargador
Entrevistado 25	Turma Regional de Uniformização da 1ª Região	MA	Juiz Federal
Entrevistado 26	Tribunal Regional Federal da 1ª Região	SP	Juiz Federal

Entrevistado 27	Tribunal Regional Federal da 1ª Região	TO	Juiz Federal
Entrevistado 28	Centro de Inteligência da Justiça Federal	-	Juiz Federal
Entrevistado 29	Tribunal Regional Federal da 1ª Região	MG	Juiz Federal
Entrevistado 30	Tribunal Regional Federal da 1ª Região	PA	Juiz Federal
Entrevistado 31	Turma Regional de Uniformização da 2ª Região	RJ	Desembargador
Entrevistado 32	Tribunal Regional Federal da 2ª Região	RJ	Juiz de Turma Recursal
Entrevistado 33	Tribunal Regional Federal da 2ª Região	RJ	Juiz Federal
Entrevistado 34	Tribunal Regional Federal da 2ª Região	RJ	Juiz Federal
Entrevistado 35	Tribunal Regional Federal da 3ª Região	SP	Desembargador
Entrevistado 36	Tribunal Regional Federal da 3ª Região	SP	Desembargador
Entrevistado 37	Tribunal Regional Federal da 3ª Região	SP	Juiz Federal
Entrevistado 38	Tribunal Regional Federal da 3ª Região	SP	Juiz Federal
Entrevistado 39	Tribunal Regional Federal da 4ª Região	PR	Juiz de Turma Recursal
Entrevistado 40	Turma Regional de Uniformização da 4ª Região	PR	Juiz de Turma Recursal
Entrevistado 41	Tribunal Regional Federal da 4ª Região	RS	Juiz Federal
Entrevistado 42	Tribunal Regional Federal da 5ª Região	PE	Juiz Federal
Entrevistado 43	Tribunal Regional Federal da 5ª Região	PE	Juiz Federal
Entrevistado 44	Turma Nacional de Uniformização	-	Juiz de Turma Recursal
Entrevistado 45	Conselho Nacional de Justiça	-	Conselheiro

ANEXO VI: CLUSTERS ANALISADOS

CLUSTER	TRIBUNAL	NÚMERO DO PROCESSO
APOSENTADORIA POR IDADE		
0	TJSE	1044135-28.2017.8.26.0053
1	TJSE	1002852-73.2014.8.26.0362
2	TJRN	0109344-27.2013.8.20.0001
3	TJRN	0828680-40.2015.8.20.5001
4	TRF3	Erro de Segmentação
5	TRF3	000323-96.2017.4.03.6302
6	TRF3	0016494-66.2015.4.03.9999/SP
7	TJSE	1000226-43.2018.8.26.0491
8	TJSE	1001294-80.2019.8.26.0624
9	TRF3	033103-58.2018.4.03.6301
10	TRF3	001424-45.2014.4.03.6183
11	TRF3	0001565-65.2005.4.03.6123/SP
12	TJPE	0000793-62.2011.8.17.1340
13	TJPE	Erro de Segmentação
14	TJPE	Erro de Segmentação
15	TRF3	0001533-38.2011.4.03.6127/SP
16	TRF3	006367-67.2014.4.03.6325
17	TRF3	Erro de Segmentação
18	TRF3	Erro de Segmentação
19	TRF3	5001401-38.2019.4.03.6183
20	TRF3	007756-54.2017.4.03.6302
21	TRF3	002708-15.2016.4.03.6120
22	TJSC	0300538-31.2016.8.24.0218
23	TRF3	004550-79.2015.4.03.6309
24	TRF3	0006828-56.2010.4.03.6106/SP
25	TRF3	002917-17.2017.4.03.6324

26	TJSE	1001015-67.2019.8.26.0439
27	TRF3	003776-04.2015.4.03.6324
28	TRF3	011301-64.2015.4.03.6315
29	TRF3	Número não identificado
APOSENTADORIA POR IDADE RURAL		
0	TRF3	0033877-91.2014.4.03.9999/SP
1	TRF3	0024370-77.2012.4.03.9999/SP
2	TRF3	0005520-67.2015.4.03.9999/SP
3	TRF3	0016494-66.2015.4.03.9999/SP
4	TRF1	0070929-19.2015.4.01.9199/MG
5	TRF1	0006992-98.2016.4.01.9199/GO
6	TRF1	0001516-79.2016.4.01.9199/MG
7	TJPE	Erro de Segmentação
8	TRF3	006280-12.2013.4.03.6143
9	TJSE	1001015-67.2019.8.26.0439
10	TRF3	0035774-57.2014.4.03.9999/MS
11	TRF3	004470-62.2017.4.03.6304
12	TRF3	0010130-57.2011.4.03.6139/SP
13	TRF3	0034820-11.2014.4.03.9999/SP
14	TJSE	1000803-48.2018.8.26.0579
15	TRF1	0003610-29.2018.4.01.9199/MG
16	TJMT	0001063-58.2013.811.0055
17	TJMT	0001628-18.2017.811.0011
18	TRF3	Erro de Segmentação
19	TJMT	1005404-67.2016.8.11.0003
20	TRF3	Erro de Segmentação
21	TRF3	0038860-36.2014.4.03.9999/SP
22	TRF3	Erro de Segmentação
23	TRF3	0021551-65.2015.4.03.9999/SP
24	TJGO	172608-09.2017.8.09.0090

25	TRF1	0034050-47.2014.4.01.9199/MA
26	TRF1	0015150-16.2014.4.01.9199/MA
27	TRF1	0050872-77.2015.4.01.9199/MG
28	TRF3	Erro de Segmentação
29	TJPA	0000783-96.2017.814.0109

SALÁRIO-MATERNIDADE

0	TRF3	Erro de Segmentação
1	TRF1	0026613-52.2014.4.01.9199/AM
2	TJPE	Erro de Segmentação
3	TRF3	000270-33.2018.4.03.6318
4	TRF3	0037902-50.2014.4.03.9999/SP
5	TRF1	0037752-64.2015.4.01.9199/GO
6	TRF1	0020152-93.2016.4.01.9199/MG
7	TRF3	026282-72.2017.4.03.6301
8	TRF3	005452-22.2016.4.03.6301
9	TRF3	0038786-79.2014.4.03.9999/SP
10	TRF3	0029399-74.2013.4.03.9999/SP
11	TJMT	0002232-81.2010.8.11.0024
12	TRF3	Erro de Segmentação
13	TJMS	Erro de Segmentação
14	TRF3	0006076-29.2016.4.03.6315
15	TJGO	0086885-83.2017.8.09.0005
16	TRF1	0077293-12.2012.4.01.9199/GO
17	TRF1	0065301-15.2016.4.01.9199/MG
18	TJSE	0001734-54.2015.8.26.0456
19	TRF3	0010531-77.2015.4.03.9999/SP
20	TJSE	1000060-14.2018.8.26.0296
21	TRF3	0045157-90.2017.4.03.6301
22	TRF1	0004692-29.2009.4.01.3309
23	TJRO	0004902-13.2014.8.22.0003

24	TJCE	0000091-50.2015.8.06.0187
25	TJPE	0014970-71.2011.8.17.0001
26	TJSE	1000008-02.2018.8.26.0172
27	TJSE	1000307-18.2016.8.26.0311
28	TRF3	0000309-52.2015.4.03.6183
29	TRF3	0000654-03.2017.4.03.6327

PENSÃO POR MORTE URBANA

0	TRF3	0001776-60.2017.4.03.6324
1	TRF1	0001175-58.2013.4.01.9199/GO
2	TRF1	0037441-73.2015.4.01.9199/BA
3	TRF3	8.2011.4.03.6183
4	N/C	Não há decisão
5	TRF3	Erro de Segmentação
6	TRF3	Erro de Segmentação
7	TRF3	033141-70.2018.4.03.6301
8	TRF3	0009168-96.2008.4.03.6120/SP
9	TJSE	1000534-57.2018.8.26.0563
10	TRF3	5002667-92.2018.4.03.9999
11	TRF3	0001504-05.2012.4.03.6304
12	TRF1	0037483-54.2017.4.01.9199/MG
13	TRF1	0019287-07.2015.4.01.9199/MG
14	TJMT	0003581-51.2016.8.11.0011
15	TJMS	Erro de Segmentação
16	TJMS	Erro de Segmentação
17	TJGO	0119665-77.2016.8.09.0113
18	TRF3	Erro de Segmentação
19	TJPR	0002493-09.2011.8.16.0077
20	TRF3	0000084-88.2014.4.03.6111
21	TRF3	0038763-36.2014.4.03.9999/SP
22	TRF3	Número não identificado

23	TRF1	Erro de Segmentação
24	TJRO	0000664-54.2015.8.22.0022
25	TRF3	0013391-82.2018.4.03.6301
26	TRF3	0008993-04.2015.4.03.6332
27	TJPE	Erro de Segmentação
28	TJBA	Erro de Segmentação
29	TJSE	3000652-65.2013.8.26.0145

PENSÃO POR MORTE RURAL

0	TRF1	Erro de Segmentação
1	TRF1	0001258-35.2017.4.01.9199/MG
2	TJGO	0218546-68.2016.8.09.0120
3	TJGO	0153168-10.2016.8.09.0010
4	TRF1	Erro de Segmentação
5	TRF1	0008792-64.2016.4.01.9199/GO
6	TRF1	0018211-79.2014.4.01.9199/MT
7	TRF1	0028416-36.2015.4.01.9199/MG
8	TJRO	0003210-16.2013.8.22.0002
9	TRF1	0050951-85.2017.4.01.9199/MG
10	TJMG	0001953-90.2010.8.13.0040
11	TRF1	0027256-39.2016.4.01.9199/MG
12	TRF3	0000835-34.2016.4.03.6005
13	TJMT	1001151-05.2017.8.11.0002
14	TJMT	0002838-05.2017.8.11.0044
15	TRF1	0023874-14.2011.4.01.9199/GO
16	TRF1	0063075-71.2015.4.01.9199/RO
17	TRF1	Erro de Segmentação
18	TRF1	0008428-63.2014.4.01.9199/RO
19	TRF1	0004052-29.2017.4.01.9199/MG
20	TRF1	0005248-10.2012.4.01.9199/MG
21	TRF1	0028058-71.2015.4.01.9199/GO

22	TRF1	0004269-43.2015.4.01.9199/GO
23	TJMG	0032687-21.2013.8.13.0395
24	TJPR	0006095-77.2012.8.16.0075
25	TRF1	0006513-88.2011.4.01.3506/GO
26	TJRO	0000414-67.2014.8.22.0018
27	TRF1	0045797-91.2014.4.01.9199/MG
28	TRF1	0032655-83.2015.4.01.9199/MT
29	TJBA	0000492-46.2013.8.05.0058
AUXÍLIO-RECLUSÃO		
0	TRF3	0001776-60.2017.4.03.6324
1	TRF3	Número não identificado
2	TJPE	0000196-60.2016.8.17.0001
3	TJPE	0087411-79.2013.8.17.0001
4	TRF3	0000684-93.2012.4.03.6139
5	N/C	Não há decisão
6	TRF3	0050185-78.2013.4.03.6301
7	TRF3	0001214-82.2015.4.03.6304
8	TJSE	1001016-24.2019.8.26.0416
9	TJSE	1000042-92.2017.8.26.0145
10	TRF3	0001197-76.2016.4.03.6315
11	TRF3	Número não identificado
12	TRF1	0050032-67.2015.4.01.9199/MG
13	TRF3	0000197-80.2018.4.03.6344
14	TRF3	0007185-59.2012.4.03.6108/SP
15	TRF3	0002751-33.2013.4.03.6127/SP
16	N/C	Não há decisão
17	TRF3	0004429-19.2018.4.03.6318
18	TRF3	0005539-46.2009.4.03.6002/MS
19	TRF3	0000648-23.2016.4.03.6006
20	TRF3	0009173-37.2016.4.03.6315

21	TRF3	0008932-05.2016.4.03.6302
22	TRF3	0000233-19.2017.4.03.6131
23	TRF3	0002356-42.2012.4.03.6138/SP
24	TJRO	0000932-57.2014.8.22.0018
25	TRF3	0001698-45.2017.4.03.6331
26	TRF3	Erro de Segmentação
27	TJPE	0004671-69.2010.8.17.0001
28	TJBA	Erro de Segmentação
29	TRF3	0005310-12.2016.4.03.6303
APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO		
0	TRF3	0008340-03.2011.4.03.6183
1	TRF3	Número não identificado
2	TRF3	Erro de Segmentação
3	TJPE	Erro de Segmentação
4	TRF3	0015140-39.2002.4.03.6126/SP
5	TRF3	0010521-40.2012.4.03.6183/SP
6	N/C	Não há decisão
7	TRF3	0000890-09.2011.4.03.6183
8	TRF3	0002708-15.2016.4.03.6120
9	TRF3	0002447-26.2014.4.03.6183
10	TJSE	1001015-67.2019.8.26.0439
11	TRF3	0022341-93.2008.4.03.9999/SP
12	TRF3	0030280-87.2013.4.03.6301
13	TJSE	1002613-12.2018.8.26.0368
14	TRF3	Erro de Segmentação
15	TRF3	0005755-28.2015.4.03.6315
16	TRF3	Erro de Segmentação
17	N/C	Não há decisão
18	TRF3	000967-90.2019.4.03.6327
19	TRF3	Número não identificado

20	TRF3	000005-90.2012.4.03.6140
21	TRF3	5000938-62.2018.4.03.6141
22	TRF3	5000358-23.2016.4.03.6102
23	TRF3	Número não identificado
24	TRF3	007062-74.2016.4.03.6317
25	TRF3	002101-96.2016.4.03.6315
26	TRF3	002854-78.2014.4.03.6006
27	TRF3	013624-79.2018.4.03.6301
28	TJRS	Erro de Segmentação
29	TJMS	Erro de Segmentação
INVALIDEZ SOCIAL		
0	TRF3	000697-91.2017.4.03.6309
1	TRF3	002369-29.2016.4.03.6323
2	TRF3	002368-10.2017.4.03.6323
3	TRF3	002198-38.2017.4.03.6323
4	TRF3	001129-60.2015.4.03.6316
5	TRF3	005227-38.2012.4.03.6302
6	TRF3	001036-71.2018.4.03.6323
7	TRF3	002399-64.2016.4.03.6323
8	TRF3	001536-71.2013.4.03.6143
9	TJSE	1012804-41.2014.8.26.0309
10	TRF1	Erro de Segmentação
11	TRF3	000631-69.2017.4.03.6323
12	TRF3	006949-68.2016.4.03.6302
13	TRF3	000402-12.2017.4.03.6323
14	TRF3	001737-03.2016.4.03.6323
15	TRF3	004153-70.2018.4.03.6323
16	TRF3	003672-10.2018.4.03.6323
17	TRF3	000597-94.2017.4.03.6323
18	TRF3	002212-56.2016.4.03.6323

19	TRF3	002056-34.2017.4.03.6323
20	TRF3	002176-43.2018.4.03.6323
21	TRF3	002513-32.2018.4.03.6323
22	TRF3	002485-64.2018.4.03.6323
23	TRF3	002403-33.2018.4.03.6323
24	TRF3	005189-50.2018.4.03.6323
25	TRF3	002866-09.2017.4.03.6323
26	TRF3	000920-91.2015.4.03.6316
27	TJRO	0008169-44.2015.8.22.0007
28	TRF3	002271-77.2017.4.03.6333
29	TRF3	002582-14.2016.4.03.6330
AUXÍLIO-DOENÇA / APOSENTADORIA POR INVALIDEZ		
0	TJSE	1057151-49.2017.8.26.0053
1	TJSE	1000349-93.2016.8.26.0076
2	TRF3	000323-96.2017.4.03.6302
3	TRF3	012572-87.2013.4.03.6183
4	TJSE	1002435-19.2017.8.26.0491
5	TRF1	Erro de Segmentação
6	TJSE	1001294-80.2019.8.26.0624
7	TRF3	054536-89.2016.4.03.6301
8	TRF3	0011222-93.2007.4.03.6112/SP
9	TRF3	003358-30.2018.4.03.6302
10	TRF3	Erro de Segmentação
11	TRF3	0006223-95.2015.4.03.9999/SP
12	TJSC	0301696-41.2015.8.24.0062
13	TJSC	0007608-09.2013.8.24.0080
14	TRF3	Erro de Segmentação
15	TJSE	1006314-53.2018.8.26.0053
16	TRF3	004994-09.2016.4.03.6332
17	TRF3	0004971-57.2015.4.03.9999/SP

18	TRF3	Erro de Segmentação
19	TRF3	001052-36.2015.4.03.6321
20	TRF3	5006276-83.2018.4.03.6119
21	TRF3	0039555-24.2013.4.03.9999/SP
22	TRF3	001035-65.2017.4.03.6309
23	TJSE	1000635-10.2016.8.26.0355
24	TJSE	1003286-18.2015.8.26.0624
25	TJSE	0003913-24.2012.8.26.0663
26	TJSE	0000945-13.2015.8.26.0082
27	TRF3	000891-53.2016.4.03.6333
28	TJGO	0043653-44.2016.8.09.0041
29	TJSC	0300716-67.2017.8.24.0016
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA		
0	TJSE	0000800-57.2013.8.26.0136
1	TRF3	005772-89.2014.4.03.6318
2	TRF3	0016544-34.2011.4.03.9999/SP
3	N/C	Não há decisão
4	TRF3	002534-67.2016.4.03.6326
5	TRF3	0001717-09.2011.4.03.6122/SP
6	TRF3	009985-16.2015.4.03.6315
7	TRF3	004090-57.2017.4.03.6201
8	TRF3	0017335-95.2014.4.03.9999/SP
9	TRF3	002305-37.2016.4.03.6317
10	TRF3	000378-23.2018.4.03.6331
11	TJSE	1000790-90.2017.8.26.0027
12	TRF3	001310-35.2017.4.03.6302
13	TRF3	0003445-16.2009.4.03.6103/SP
14	TRF3	052919-94.2016.4.03.6301
15	TRF3	000044-17.2016.4.03.6312
16	TRF3	001268-33.2016.4.03.6330

17	TRF3	Erro de Segmentação
18	TJMS	Erro de Segmentação
19	TRF1	Erro de Segmentação
20	TRF3	Erro de Segmentação
21	TRF3	001567-82.2017.4.03.6327
22	TRF1	Erro de Segmentação
23	TRF3	002531-27.2016.4.03.6322
24	TRF3	006825-34.2015.4.03.6201
25	TRF3	000357-66.2017.4.03.6336
26	TRF3	Erro de Segmentação
27	TJBA	Erro de Segmentação
28	TJSE	1002756-48.2016.8.26.0472
29	TRF3	023012-06.2018.4.03.6301
BPC PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA		
0	TJSE	0000800-57.2013.8.26.0136
1	TRF3	Erro de Segmentação
2	TRF3	001133-60.2017.4.03.6338
3	TRF3	005928-89.2018.4.03.6301
4	TRF3	004090-57.2017.4.03.6201
5	TRF3	Erro de Segmentação
6	TRF3	000402-12.2017.4.03.6129
7	TRF3	004189-62.2015.4.03.6309
8	TRF3	066987-83.2015.4.03.6301
9	TRF3	004464-21.2015.4.03.6338
10	TRF3	052919-94.2016.4.03.6301
11	TRF3	003788-11.2016.4.03.6315
12	TJRO	0052795-66.2006.8.22.0007
13	TRF3	Número não identificado
14	TRF3	0001410-24.2012.4.03.6121/SP
15	TRF3	001308-49.2015.4.03.6330

16	TJMS	0800418-57.2018.8.12.0035
17	TJMS	Erro de Segmentação
18	TJGO	130786-18.2017.8.09.0065
19	TRF3	002212-85.2017.4.03.6302
20	TRF3	0013255-88.2014.4.03.9999/SP
21	TRF3	006209-93.2014.4.03.6201
22	TRF1	0061955-90.2015.4.01.9199/TO
23	TRF1	0044084-50.2012.4.01.3800/MG
24	TRF3	001447-17.2017.4.03.6302
25	TRF3	002184-54.2012.4.03.6121
26	TRF3	0039792-24.2014.4.03.9999/SP
27	N/C	Não há decisão
28	TRF3	001889-12.2016.4.03.6336
29	TJBA	0000492-46.2013.8.05.0058

APOSENTADORIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

0	TRF3	5002797-09.2018.4.03.6111
1	TRF3	000406-50.2016.4.03.6334
2	TRF3	005723-28.2016.4.03.6302
3	TRF3	Erro de Segmentação
4	TRF3	Erro de Segmentação
5	TJGO	163980-28.2017.8.09.0091
6	TRF1	Erro de Segmentação
7	TRF3	001733-14.2017.4.03.6328
8	TRF3	000015-54.2017.4.03.6304
9	N/C	Número não identificado
10	TRF3	000777-55.2017.4.03.6309
11	TRF3	Erro de Segmentação
12	TRF3	010110-23.2015.4.03.6302
13	TRF3	5001282-88.2018.4.03.6126
14	TRF3	003576-08.2017.4.03.6330

15	TRF3	004209-16.2016.4.03.6310
16	TRF3	000445-92.2016.4.03.6319
17	TRF3	021868-65.2016.4.03.6301
18	TRF1	Erro de Segmentação
19	N/C	Não há decisão
20	TRF1	0055076-04.2014.4.01.9199/GO
21	TRF3	Número não identificado
22	TJRO	0005946-26.2012.8.22.0007
23	TRF3	008436-76.2015.4.03.6183
24	TJSE	1001980-09.2018.8.26.0624
25	TJSE	1003740-56.2019.8.26.0624
26	TJBA	Erro de Segmentação
27	TRF3	055639-34.2016.4.03.6301
28	TRF3	009356-70.2015.4.03.6338
29	TRF3	010274-51.2016.4.03.6302

REFERÊNCIAS

AFONSO, Luís Eduardo. Progressividade e aspectos distributivos na previdência social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. **Revista Brasileira de Economia**, v. 70, n. 1, p. 3-30, 2016.

AGUIAR, L. **Direito Previdenciário**: Curso completo. Instituto Lydio Machado, 2017. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ALMEIDA, K. D. **Avaliação de desempenho na administração pública federal**: um estudo no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). PB: Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), 2016. Disponível em: < <https://bit.ly/2pTiYPZ>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ALVES da SILVA, P. E.; ASPERTI, M. C. ; GIANATTASIO, A.R.C. . **Estudo de caso em previdenciário**. In: Daniela Monteiro Gabbay; Luciana Gross Cunha. (Org.). **Litigiosidade, Morosidade e Litigância Repetitiva no Judiciário**: uma análise empírica. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 1, p. 53-103.

AMADO, F. (2018). **Prática previdenciária administrativa na Agência do INSS e no CRSS**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Bahia: JusPODIVM.

AMADO, F. (2018). **Prática previdenciária processual nos Juizados Especiais Federais**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Bahia: JusPODIVM

AZEVEDO, PF; AITH, F; PIRES, N.; OLIVEIRA, V.; AYRES, F.; LOPES, H.; CARLOTTI, D.; BOARATI, V.; MORGULIS, C.; FALCÃO, M.. **Judicialização da saúde no Brasil**: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Relatório de Pesquisa, CNJ, 2019.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 49, n. 2, p. 293-314, Abr. 2015 .

BRASIL. **Decreto n. 9.746, de 8 de abril de 2019**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 de abril de 2019.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele. **A previdência social brasileira**. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, p. 265-294, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [CNJ]., **Justiça em Números 2020**: ano-base 2019, Brasília: CNJ, 2020, p.237-238.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-INSPER. **Judicialização da saúde no Brasil**. Perfil das Demandas, Causas e Propostas de Solução. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-SBDP. **Ações coletivas no Brasil**: o processamento, o julgamento e a execução das tutelas coletivas. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

DE OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**, São Paulo: FIOCRUZ, 2018.

DE OLIVEIRA, Vanessa Elias. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?. Dados. **-Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 3, p. 559-587, 2005.

FERNANDES, M. C. **A eficácia do indicador IMA-GDASS acerca do desempenho das gerências executivas do INSS**: – um estudo a partir da realidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS. – Escola de Administração, 2016.

FERNANDEZ, Pedro; MARQUES; Paulo. **Data Science, Marketing & Business**. São Paulo: Insper, 2019.

GURGEL, J. B. S. **Nova estrutura do INSS**: sem servidores, 5 superintendências, 104 gerências e 1.697 agências. Blog Anasps. Disponível em: <https://bit.ly/33rcPbz>. Acesso em: 10 nov. 2019.

HORVATH JÚNIOR, M. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Manole Ltda., 2011.

IBRAHIM, F. Z. (2018). **Curso de Direito Previdenciário**. 23. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus.

MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque; AZEVEDO, Paulo Furquim; FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Direito regulatório e concorrencial no Poder Judiciário**. São Paulo: Editora Singular, 2014.

MARANHÃO, R. L. A; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Previdência Rural no Brasil**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, ISSN 1415-4765.

MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018

PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. **O benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal**. Sociedade e Estado, v. 25, n. 1, p. 53-70, 2010.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. **Políticas públicas, direitos fundamentais e Poder Judiciário**: uma análise crítica do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 3, n. 1, 2013.

PREVIDÊNCIA. Seção XII – Atendimento. Ministério da Econômica, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2L-cvjWK>. Acesso em: 2 dez. 2019.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck; PEIXOTO, Vítor de Moraes. Processo decisório, Judiciário e políticas públicas: Levando a decisão judicial a sério. Trabalho apresentado, n. 330, p. 26-30, 2009. Disponível em: https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/file/Semin%C3%A1rios%20de%20Pesquisa%202009_2/Semin%C3%A1rios%20de%20Pesquisa%20-%20Diego%20e%20Leandro.pdf (acesso 28 abr. 2019). Acesso em: 28 abr. 2019.

ROCHA, D. M. (2018). **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas.

SANTOS, M. F. **Direito Previdenciário Esquemático**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SILVA, Naiane Louback da. A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 555-575, setembro 2012.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS-Revista de ciências sociais**, v. 50, n. 2, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO [TCU], Acórdão de relação 2125/2018, Processo n. 022.354/2017-4, Plenário, Relator André Carvalho, Sessão em: 5/12/2018.

WANG, Daniel Wei L.; DE VASCONCELOS, Natália Pires. **Adjudicação de direitos e escolhas políticas na assistência social**: o STF e o critério de renda do BPC. **Novos Estudos**, n. 103, p. 135, 2015.

WITTEN, I. H., Frank, E., Hall, M. A., & Pal, C. J. **Data Mining**: practical machine learning tools and techniques. Morgan Kaufmann, 2016.



CNU CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA