



**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE
MAGISTRADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO**

THIAGO MESQUITA TELES DE CARVALHO

**JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE
A (NÃO) CONFORMIDADE DO INSS COM PRECEDENTES
JUDICIAIS**

THIAGO MESQUITA TELES DE CARVALHO

JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A (NÃO)
CONFORMIDADE DO INSS COM PRECEDENTES JUDICIAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Eficiência e Sistema de Justiça

Orientador: Professor Doutor Fábio Cesar dos Santos Oliveira

Brasília-DF
2024

Carvalho, Thiago Mesquita Teles de

C331j Judicialização da previdência social : um estudo sobre a (não) conformidade do INSS com precedentes judiciais / Thiago Mesquita Teles de Carvalho. -- Brasília, DF. - 2024.
191 p. : il.

Dissertação (Mestrado) -- Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, 2024.
Orientador: Prof. Dr. Fábio Cesar dos Santos Oliveira

Bibliografia

1. POLÍTICAS PÚBLICAS PREVIDENCIÁRIAS. 2. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. 3. CONFORMIDADE. 4. DECISÃO JUDICIAL. I. Oliveira, Fábio Cesar dos Santos. II. Título.

CDU 349.3

THIAGO MESQUITA TELES DE CARVALHO

JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A (NÃO)
CONFORMIDADE DO INSS COM PRECEDENTES JUDICIAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Eficiência e Sistema de Justiça.

Aprovada em: 26 / 7 / 2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fábio Cesar dos Santos Oliveira (Orientador)
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Prof. Dr. José Marcos Lunardelli (Examinador)
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes (Examinadora)
Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)

Prof. Dr. Rafael Scavone Bellem de Lima (Examinador)
Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)

Brasília-DF
2024

Para meus pais, João e Ednalva;
meus filhos, Caio e Pedro, e
minha esposa, Lidia,
por todo amor, sempre.

AGRADECIMENTOS

Ao término deste percurso acadêmico, expresso meus agradecimentos a todos aqueles que contribuíram para esta pesquisa, desenvolvida no âmbito do programa de pós-graduação profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Fábio Cesar dos Santos Oliveira, cujo apoio sereno e dedicado foi essencial para que eu chegasse ao final desta jornada.

Estendo meus agradecimentos a todos os professores, pelas aulas ricas e instigantes, e aos demais, servidores e colaboradores, que fazem o mestrado da ENFAM. Mais do que viabilizar materialmente a pesquisa, vocês nos proporcionaram um ambiente ideal para o desenvolvimento acadêmico e pessoal.

A convivência e as trocas de experiências com os colegas de diversas regiões do Brasil não podem ser esquecidas. Foi incrível poder conhecer realidades tão diversas e ampliar minha compreensão sobre a riqueza cultural e social do nosso país. Minha gratidão a todos os colegas e amigos com quem tive o prazer de conviver nesses dois anos.

Agradeço, ainda, ao Instituto Nacional do Seguro Social pela disponibilização de dados e documentos imprescindíveis para a realização desta pesquisa. Sem essa colaboração, muitas das análises e reflexões aqui contidas não teriam sido possíveis.

Por fim, manifesto minha profunda gratidão aos doze entrevistados, que gentilmente cederam seu tempo e experiência para contribuir com esta pesquisa. As conversas que tive com vocês foram fundamentais para iluminar a compreensão dos dados e documentos analisados.

RESUMO

O fenômeno da não conformidade do INSS com entendimentos judiciais foi apontado em pesquisa do INSPER como uma das causas da excessiva judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais. A presente pesquisa objetivou compreender por que o INSS não internaliza esses entendimentos, evitando litígios futuros. Para investigar o fenômeno, a pesquisa analisou dados quantitativos e qualitativos (entrevistas e documentos). O resultado da evidência quantitativa demonstrou, para o período entre 2019 e 2022, a evolução das concessões e indeferimentos administrativos de benefícios, bem como as taxas de judicialização e de reversão judicial dos indeferimentos. Os resultados das 12 entrevistas revelaram a perspectiva da autarquia quanto ao seu papel de implementador da política pública, à sua capacidade de incorporar entendimentos judiciais e aos fatores que incentivam o seu comportamento, bem como ressaltaram o impacto das ações civis públicas em suas atividades. Por sua vez, o resultado da análise dos documentos pertinentes à elaboração da Instrução Normativa n. 128 evidenciou as dinâmicas internas envolvidas no processo de internalização de precedentes, e demonstrou como o INSS utiliza suas normas para definir aspectos da política pública. Na discussão dos resultados, sustentou-se que a conformidade do INSS a entendimentos judiciais pode ser forçada ou voluntária. O comportamento forçado ocorre quando o INSS é obrigado a aderir a decisões proferidas em ações civis públicas que pretendem modificar a política previdenciária. Neste caso, a existência de sanções que resguardam o cumprimento da sentença garante a conformidade de maneira compulsória. Para todos os demais precedentes judiciais, o alinhamento do INSS é voluntário. Os fatores que incentivam a conformidade são abordados a partir de duas perspectivas: uma, que defende que o comportamento é pautado por cálculos de custo-benefício da conformidade; outra, que sustenta que a confiança nas normas é decisiva para justificar a adesão. A partir dessas perspectivas, a pesquisa identifica e analisa os fatores que animam o comportamento do INSS quanto à conformidade. Finalmente, as conclusões apontam limitações e contribuições desta pesquisa, ressaltando a necessidade de que novos estudos sejam empreendidos, a partir de outros dados, para contrastar os resultados aqui obtidos.

Palavras-chave: Política Pública Previdenciária; INSS; Conformidade; Decisão Judicial.

ABSTRACT

The phenomenon of the INSS (Brazilian National Institute of Social Security) non-compliance with court opinions was identified in a study by INSPER as one of the causes of excessive judicialization of social security and welfare benefits. This research aimed to understand why the INSS does not internalize these opinions, thus avoiding future litigation. To investigate the phenomenon, the research analyzed quantitative and qualitative data (interviews and documents). The quantitative evidence results demonstrated, for the period between 2019 and 2022, the evolution of administrative grants and denials of benefits, as well as the rates of judicialization and judicial reversal of denials. The results of the 12 interviews revealed the INSS perspective regarding its role as a public policy implementer, its capacity to incorporate judicial understandings, the factors that encourage its behavior, and highlighted the impact of collective actions on its activities. Moreover, the analysis of documents related to the drafting of Normative Instruction No. 128 evidenced the internal dynamics involved in the process of internalizing judicial opinions and demonstrated how the INSS uses its internal regulations to define aspects of public policy. In the discussion section, it is argued that the INSS compliance with court opinions can be either forced or voluntary. Forced behavior occurs when the INSS is obliged to adhere to decisions rendered in collective actions that aim to modify social security policy. In this case, the existence of sanctions that safeguard the enforcement of the judgment ensures mandatory compliance. For all other judicial precedents, the INSS alignment is voluntary. The factors that encourage compliance are addressed from two perspectives: one argues that behavior is guided by cost-benefit calculations of compliance; the other asserts that trust in norms is decisive in justifying adherence. From these perspectives, the research identifies and analyzes the factors that motivate the INSS's behavior concerning compliance. Finally, the conclusions point out the limitations and contributions of this research, emphasizing the need for new studies to be undertaken, based on other data, to contrast the results obtained here.

Keywords: Social Security Public Policy; Brazilian National Institute of Social Security; Compliance; Judicial Opinion.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxas de judicialização e de reversão (2019 a 2022) - benefícios previdenciários	39
Tabela 2 – Taxas de judicialização e de reversão (2019 a 2022) - benefícios de prestação continuada	40
Tabela 3 - Concessões judiciais (%) em relação ao total e por clientela	41
Tabela 4 – Taxa de reversão da clientela urbana	42
Tabela 5 – Taxa de reversão da clientela rural	42
Tabela 6 – Taxa de reversão por forma de filiação	44
Tabela 7 – Taxa de reversão do grupo dos benefícios por incapacidade	49
Tabela 8 – Taxa de reversão do grupo dos benefícios por incapacidade nas clientelas urbana e rural	50
Tabela 9 – Taxa de reversão do grupo aposentadorias comuns nas clientelas urbana e rural	52
Tabela 10 – Taxa de reversão do grupo aposentadorias especial e professor	55
Tabela 11 – Taxa de reversão dos benefícios de pensão por morte nas clientelas urbana e rural	59
Tabela 12 – Taxa de reversão dos benefícios de auxílio-reclusão nas clientelas urbana e rural	59
Tabela 13 – Taxa de reversão do salário maternidade nas clientelas urbana e rural	63
Tabela 14 – Taxa de reversão do grupo benefício de prestação continuada	67

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Evolução das concessões e indeferimentos de benefícios do RGPS	35
Figura 2 - Evolução das concessões não judiciais e indeferimentos de benefícios do RGPS	36
Figura 3 - Evolução das concessões e indeferimentos de BPC	37
Figura 4 – Evolução das concessões não judiciais e indeferimentos de BPC	37
Figura 5 – Proporção dos tipos de decisão concessória por forma de filiação.....	43
Figura 6 – Proporção dos tipos de decisão concessória nos benefícios por incapacidade - clientela urbana.....	50
Figura 7 – Proporção dos tipos de decisão concessória nos benefícios por incapacidade - clientela rural.....	51
Figura 8 – Proporção dos tipos de decisão concessória nas aposentadorias comuns - clientela urbana.....	53
Figura 9 – Proporção dos tipos de decisão concessória nas aposentadorias comuns - clientela rural.....	53
Figura 10 – Proporção dos tipos de decisão concessória na aposentadoria especial	56
Figura 11 – Proporção dos tipos de decisão concessória na aposentadoria por tempo de contribuição do professor	57
Figura 12 – Proporção dos tipos de decisão concessória na pensão por morte – clientela urbana	60
Figura 13 – Proporção dos tipos de decisão concessória na pensão por morte – clientela rural.....	61
Figura 14 – Proporção dos tipos de decisão concessória no auxílio-reclusão – clientela urbana	62
Figura 15 – Proporção dos tipos de decisão concessória no auxílio-reclusão – clientela rural.....	62
Figura 16 – Proporção dos tipos de decisão concessória no salário-maternidade – clientela urbana	64
Figura 17 – Proporção dos tipos de decisão concessória no salário-maternidade – clientela rural.....	65
Figura 18 – Proporção dos tipos de decisão concessória BPC – idoso	68
Figura 19 – Proporção dos tipos de decisão concessória no BPC – pessoa com deficiência	68

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	12
1.1 Problema.....	12
1.2 Justificativa	15
1.3 Objetivos.....	17
1.4 Referencial teórico.....	17
1.5 Metodologia.....	23
1.6 Resultados esperados.....	29
2 RESULTADOS DA EVIDÊNCIA QUANTITATIVA	31
2.1 Exploração quantitativa da atividade de reconhecimento de direitos previdenciários e assistenciais pelo INSS.....	33
2.2 Números gerais da ação do INSS quanto aos benefícios do RGPS e ao BPC	34
2.3 Ação administrativa, judicialização e desacordos.....	38
<i>2.3.1 O desacordo por clientela e por forma de filiação.....</i>	<i>40</i>
<i>2.3.2 O desacordo por espécie de benefício</i>	<i>44</i>
2.3.2.1 Considerações iniciais	44
2.3.2.2 Os resultados por espécie de benefício.....	46
2.4 Síntese dos resultados da evidência quantitativa	68
3 RESULTADOS DA EVIDÊNCIA QUALITATIVA	71
3.1 Entrevistas.....	71
3.1.1 <i>A atividade normativa do INSS</i>	<i>73</i>
3.1.2 <i>Os procedimentos de produção de normas pelo INSS.....</i>	<i>75</i>
3.1.3 <i>As possibilidades e os limites da atividade normativa do INSS</i>	<i>79</i>
3.1.4 <i>A conformidade das normas do INSS com os entendimentos judiciais</i>	<i>82</i>
3.1.4.1 Resistência do corpo de servidores do INSS	83
3.1.4.2 Impactos econômico-financeiros	84
3.1.4.3 Atividade operacional do INSS	84
3.1.4.4 Uniformidade e segurança jurídica	85
3.1.4.5 Autonomia normativa do INSS.....	87
3.1.4.6 Judiciário como formulador de políticas.....	88
3.1.4.7 Inversão de prioridades político-administrativas.....	89
3.1.4.8 Diálogos institucionais	89
3.1.4.9 Papel da Procuradoria Federal.....	90

3.2 Processo de elaboração da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022 (Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55)	91
3.2.1 <i>Fase inicial: a constituição do grupo de trabalho para reestruturação e revisão da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS</i>	92
3.2.1.1 <i>A análise da fase inicial do procedimento de elaboração das normas e de incorporação de entendimentos judiciais</i>	93
3.2.2 <i>Fase de elaboração da nova instrução normativa</i>	96
3.2.2.1 <i>Casuística das tentativas de incorporação de entendimentos judiciais</i>	98
3.2.2.1.1 <i>Casos de consenso entre Procuradoria e INSS</i>	99
3.2.2.1.2 <i>Casos de dissenso entre Procuradoria e INSS</i>	101
3.2.2.2 <i>INSS como intérprete dos entendimentos judiciais e da legislação previdenciária</i>	108
3.2.2.3 <i>Tratamento (in)discriminado de precedentes vinculantes e não vinculantes</i>	110
3.2.2.4 <i>Comportamento da área técnica do INSS e da PFE</i>	112
3.3 Síntese dos resultados da evidência qualitativa	114
4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	117
4.1 Impacto, conformidade, implementação e cumprimento	117
4.2 Procedimentos de incorporação de entendimentos judiciais à política pública previdenciária pelo INSS	122
4.2.1 <i>Comitê Executivo da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social</i>	129
4.3 Aportes teóricos para análise da conformidade: a abordagem instrumental e a abordagem baseada em normas	132
4.4 Os modelos forçado e voluntário de incorporação de entendimentos judiciais à política pública previdenciária pelo INSS	136
4.4.1 <i>Conformidade voluntária: a intervenção judicial fraca na política pública</i>	139
4.4.1.1 <i>As decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade</i>	139
4.4.1.2 <i>Variáveis relacionadas à conformidade voluntária</i>	140
4.4.1.2.1 <i>Custos da (não) conformidade</i>	140
4.4.1.2.2 <i>Custos da (não) conformidade 2: a jurisprudência sobre a renúncia à prescrição</i>	143
4.4.1.2.3 <i>Capacidade de implementação: a autonomia normativa do INSS</i>	148
4.4.1.2.4 <i>Capacidade de implementação: as dificuldades operacionais do INSS</i>	150
4.4.1.2.5 <i>Deficiências das decisões judiciais</i>	152

4.4.1.2.6 Deficiências dos procedimentos de conformidade voluntária	159
4.4.1.2.7 Resistência interna e legitimidade das decisões judiciais	160
4.4.2 Conformidade forçada: a intervenção judicial forte na política pública previdenciária pelas ações civis públicas	162
4.4.2.1 Variáveis relacionadas à conformidade do INSS com decisões proferidas em ação civil pública.....	162
4.4.2.1.1 Sanções pela não conformidade	162
4.4.2.1.2 Simplificação do procedimento de incorporação	164
4.4.2.1.3 Dificuldades de implementação e litigiosidade	165
4.4.2.1.4 Autonomia normativa do INSS para promover a conformidade ..	169
4.4.2.1.5 Clareza das decisões judiciais e eficácia da comunicação	169
5 CONCLUSÃO	172
REFERÊNCIAS.....	180
APÊNDICE A – MODELO DE TERMO DE ANUÊNCIA	188
APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	190
APÊNDICE C – ÍNDICE DE ENTREVISTADOS: CORRESPONDÊNCIA DA ANONIMIZAÇÃO	191

1 INTRODUÇÃO: APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

1.1 Problema

Diante da massiva judicialização dos benefícios operacionalizados pelo INSS, pesquisadores do Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER, sob demanda do Conselho Nacional de Justiça¹, desenvolveram estudo para investigar as causas da judicialização excessiva de benefícios previdenciários e assistenciais no Brasil, chegando à conclusão de que 4 macroproblemas podem explicar o fenômeno: (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 consolidados².

O quarto macroproblema – pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados – envolve os desacordos entre Judiciário e INSS a respeito de como a política previdenciária deve ser interpretada e operacionalizada, consistindo na “resistência do INSS à adoção de posicionamentos judiciais consolidados que impliquem numa interpretação mais extensiva e favorável aos segurados da legislação”³.

Uma hipótese recorrentemente levantada para explicar a impermeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados é fundada em razões econômico-financeiras: a adoção de entendimentos do Judiciário favoráveis aos requerentes acarretaria a concessão de benefícios a mais pessoas, ou com rendas mais elevadas, por isso a incorporação seria evitada.

Essa hipótese, contudo, foi refutada pelo estudo do INSPER:

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

¹ Processo SEI n. 01377/2019 – Contrato n. 16/2019, entre INSPER e CNJ.

² INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 134.

³ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 140.

previdenciários e assistenciais, levando à alocação de recursos e à criação de burocracia para atender aos processos judiciais⁴.

Nesse mesmo sentido, em levantamento de auditoria (TC 022.354/2017-4), o Tribunal de Contas da União apurou que a judicialização de benefícios do INSS resultou em gastos públicos na monta de R\$4,6 bilhões, apenas no exercício de 2016.

Segundo o TCU, no ano referido, 60% dos magistrados e 38% dos servidores da Justiça Federal, 54% dos procuradores da Procuradoria-Geral Federal, 6% dos servidores do INSS e 23% dos defensores públicos federais foram absorvidos pela judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS.

O custo médio de um requerimento administrativo de um benefício previdenciário, em 2016, foi estimado pelo TCU em R\$ 894; ao passo que o do julgamento de um processo judicial previdenciário na 1ª instância da Justiça Federal, em R\$ 3.734.

Desde a realização desse levantamento de auditoria, o número anual de processos judiciais novos⁵ envolvendo os benefícios previdenciários e assistenciais⁶ operacionalizados pelo INSS quase dobrou, passando de 1.758.505, em 2016, para 3.465.950, em 2022.

Esses dados se referem apenas à judicialização dos benefícios previdenciários previstos na Lei 8.213/1991 e do benefício de prestação continuada previsto na Lei 8.742/1993, cuja concessão é responsabilidade do INSS.

Diante desse contexto, surgiu a pergunta que animou esta pesquisa: se razões econômico-financeiras não são a justificativa, por que o INSS não incorpora os entendimentos judiciais consolidados à política pública⁷ que implementa, reduzindo a judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais?

Para oferecer uma resposta à pergunta, a mera exploração normativa seria insuficiente. Há normas que estendem à Administração Pública a obrigatoriedade de determinados tipos de precedentes judiciais, a exemplo dos proferidos em controle concentrado de constitucionalidade (art. 102, §2º, CF/1988). Essas normas, contudo,

⁴ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 140.

⁵ Foram considerados os processos ajuizados na Justiça Federal e Estadual.

⁶ Quanto aos benefícios assistenciais, somente foram considerados os benefícios de prestação continuada ao idoso e à pessoa com deficiência. Não foram considerados os processos judiciais referentes ao benefício de auxílio-emergencial e auxílio Brasil.

⁷ A política pública aqui referida é aquela que envolve o reconhecimento do direito a benefícios previdenciários previstos na Lei 8.213/1991 e ao benefício de prestação continuada previsto na Lei 8.742/1993.

têm abrangência específica, alcançando apenas determinadas decisões do Supremo Tribunal Federal em questões de natureza constitucional. Todas as demais discussões constitucionais ou aquelas travadas no plano infraconstitucional não são alcançadas por essa disciplina normativa, é dizer, a Administração não é vinculada por entendimentos jurisprudenciais consolidados formados em outros tipos de precedentes.

Por outro lado, especificamente quanto ao Regime Geral de Previdência Social, há instrumentos normativos à disposição do INSS para incorporar entendimentos jurisprudenciais à política pública. A edição de súmulas pelo presidente do INSS constitui um exemplo dessa possibilidade (art. 352 do Decreto 3.048/1999, com redação dada Decreto nº 10.410/2020). Não obstante, até o momento, não se tem notícia de utilização desses instrumentos.

Se cabe ao Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, e ao Superior Tribunal de Justiça, quanto à legislação federal, resolver os conflitos em última instância; se razões econômico-financeiras não são aplicáveis, e se há instrumentos para incorporar à política pública previdenciária entendimentos jurisprudenciais consolidados, por que o problema da impermeabilidade persiste?

O INSS expressa sua compreensão da política pública por meio das normas que edita. São essas normas que efetivamente orientam a atuação dos servidores que, nas agências, fazem o reconhecimento dos direitos previdenciários e assistenciais.

São, também, essas normas que traduzem os acordos e desacordos do INSS com os entendimentos consolidados pelo Poder Judiciário.

Assim, a resposta à pergunta de pesquisa perpassa pela compreensão de como o INSS faz a interpretação das normas superiores para editar as suas próprias, e de como percebe o seu papel como mecanismo primário de implementação da política pública.

Nesse quadro, a resposta à pergunta de pesquisa é indissociável da solução de outros questionamentos, que daquela se desdobram: quais as capacidades, limites e fins da produção normativa do INSS? Qual a dinâmica dos processos internos de elaboração normativa? Quais impactos e influências as decisões judiciais exercem sobre os processos normativos e a operacionalização da política previdenciária pelo INSS?

1.2 Justificativa

O percurso do conflito relativo aos benefícios previdenciários do RGPS e ao benefício de prestação continuada da Assistência Social se inicia com o indeferimento do INSS ao requerimento administrativo.

A partir daí, abre-se para o postulante irredimido a possibilidade de rediscutir a decisão de indeferimento, seja por recurso administrativo perante o Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS⁸, seja por demanda judicial.

A reiterada e uniforme reversão, pelo CRPS ou pelo Judiciário, de indeferimentos administrativos fundados em questões jurídicas idênticas deveria levar à pacificação dos desacordos subjacentes, de modo a prevenir a renovação de conflitos pelos mesmos motivos.

Se o INSS não for permeável aos entendimentos jurídicos consolidados pelas instâncias revisoras de suas decisões, a conflituosidade no âmbito dos benefícios previdenciários e assistências tende a persistir ou, até, a aumentar, estrangulando os espaços institucionais responsáveis pela atividade de revisão.

A propósito, o Tribunal de Contas da União, em auditoria operacional (Relatório de Auditoria TC 014.283/2021-2), constatou a insuficiência da capacidade do INSS e do CRPS para lidar com a demanda de recursos administrativos.

O TCU concluiu que, nas condições atuais, o INSS precisaria de mais de 16 anos para implementar os 274.777 acórdãos do CRPS pendentes de cumprimento, bem como apontou uma tendência de crescimento relativamente rápido da fila de recursos. De acordo com o relatório, o tempo médio entre a interposição do recurso administrativo e o seu cumprimento pelo INSS alcança 1.029 dias.

A falta de uniformização de entendimentos entre INSS e CRPS foi elencada pelo TCU como uma das causas do problema do estrangulamento da fase recursal⁹.

Essa ineficiência do recurso administrativo incentiva a busca imediata pela via judicial¹⁰, que, por sua vez, também apresenta números crescentes de novas demandas. A título de ilustração, em 2022, mais de três milhões e quatrocentos mil

⁸ O CRPS também decide sobre recursos administrativos formulados contra decisões do INSS de indeferimento de benefício de prestação continuada da assistência social.

⁹ Item 22 do voto do ministro relator.

¹⁰ O Relatório de Auditoria TC 014.283/2021-2 aponta que a ineficiência da fase recursal e a maior chance de êxito na via judicial constituem incentivos à busca imediata pelo Poder Judiciário, em vez do recurso administrativo.

processos novos foram ajuizados em face do INSS postulando a concessão de benefícios previdenciários do RGPS e de BPC, número quase duas vezes maior que o de 2016.

Em pesquisa contratada pelo CNJ, a impermeabilidade do INSS a entendimentos judiciais consolidados foi apontada como uma das causas também da massiva litigiosidade em sede judicial envolvendo os benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS¹¹.

Atentos a esse cenário, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, o Ministério da Economia¹², a Advocacia-Geral da União, a Defensoria Pública da União, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e o Instituto Nacional do Seguro Social, firmaram a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social, com o objetivo de

construir diálogo interinstitucional permanente com vistas à identificação dos potenciais pontos de conflitos e das reais causas da litigiosidade em matéria previdenciária, acompanhada da implementação de medidas voltadas à prevenção do litígio, fomento à resolução consensual das controvérsias, inclusive na esfera extrajudicial, e otimização do processamento das ações previdenciárias¹³.

Os signatários da Estratégia assumiram o compromisso de desenvolver medidas para “assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais quando já pacificados em precedentes qualificados” (item III da cláusula de compromissos).

O que se percebe, portanto, é que a falta de uniformidade de entendimentos está no âmago da conflituosidade previdenciária. Discutir e compreender as razões que levam a esse estado de coisas constitui iniciativa fundamental para enfrentar o problema.

É nesse contexto que o presente trabalho se insere.

¹¹ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 134.

¹² O Ministério da Economia foi desdobrado pela Medida Provisória 1.154/2023 (convertida na Lei 14.600/2023) nos ministérios da Fazenda, da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Planejamento e Orçamento, e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

¹³ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional___Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf, acesso em: 7 de novembro de 2023.

Busca-se, a partir de pesquisas anteriores, aprofundar o estudo do arcabouço normativo e institucional que circunda a atividade do INSS de incorporar, ou não, entendimentos judiciais consolidados.

Com a conclusão da pesquisa, espera-se oferecer contribuição para melhor compreender e enfrentar o problema da impermeabilidade do INSS a entendimentos judiciais consolidados e, conseqüentemente, da conflituosidade envolvendo os benefícios previdenciários e assistenciais.

Igualmente, em alguma medida, espera-se contribuir para a revisão de normas e políticas públicas associadas ao fenômeno da judicialização desses benefícios.

1.3 Objetivos

A pesquisa tem como objetivo geral compreender por que o INSS não incorpora os entendimentos judiciais consolidados à política pública que implementa.

Como objetivos específicos, busca (i) apontar as capacidades, limites e fins da produção normativa do INSS, (ii) estabelecer a dinâmica dos processos internos de elaboração normativa do INSS, (iii) descrever os impactos e influências as decisões judiciais exercem sobre os processos normativos e a operacionalização da política previdenciária pelo INSS, apontando os instrumentos jurídicos existentes, barreiras e articulações institucionais necessárias à incorporação de entendimentos judiciais consolidados à política pública, (iv) propor medidas voltadas a reduzir o nível de desacordo jurídico entre INSS e Judiciário.

1.4 Referencial teórico

De acordo com as conclusões da pesquisa realizada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper, uma das causas da excessiva judicialização dos benefícios previdenciários do RGPS decorre da “resistência do INSS à adoção de posicionamentos judiciais consolidados que impliquem numa interpretação mais extensiva e favorável aos segurados da legislação”¹⁴.

¹⁴ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 140.

A resistência do INSS de ajustar seus comportamentos às decisões judiciais consolidadas caracteriza um problema de conformidade (*compliance*), obrigando os prejudicados a recorrerem ao Judiciário para corrigir o ato desviante, gerando o aumento da litigiosidade em matéria previdenciária.

A questão da conformidade de burocracias com decisões judiciais é parte de um debate mais abrangente, pertinente aos impactos dessas decisões na sociedade, especialmente sobre a capacidade do Judiciário de promover mudanças sociais efetivas.

A esse respeito, na literatura, há visões mais pessimistas, como a de Rosenberg, que sustenta que as decisões judiciais muitas vezes falham em provocar transformações profundas e duradouras na sociedade. Isso ocorre porque o Judiciário carece dos recursos e da autoridade para implementar suas decisões de forma eficaz, e sua dependência de outros ramos do governo e da sociedade civil para efetivar mudanças limita severamente seu potencial transformador¹⁵.

De outro lado, estudiosos como Epp argumentam que o Judiciário pode desempenhar um papel crucial na promoção de mudanças sociais. Especialmente quando há um apoio da sociedade civil, as decisões judiciais podem catalisar e sustentar movimentos sociais, conduzindo a mudanças significativas nas políticas públicas e nas práticas sociais¹⁶.

A análise dos impactos das decisões judiciais encontra terreno fértil nas discussões sobre a judicialização de políticas públicas e de direitos sociais no Brasil.

Taylor afirma que o Judiciário tem um impacto significativo nas políticas públicas brasileiras, influenciando a criação e aplicação de políticas através da interpretação e aplicação das leis. O autor destaca a necessidade de incorporar o Judiciário nas análises do processo de tomada de decisões governamentais sobre políticas públicas¹⁷. No mesmo sentido, Barreiro e Furtado ressaltam a importância das decisões judiciais para a avaliação das políticas públicas¹⁸.

¹⁵ ROSENBERG, Gerald N. **The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?** 2nd. ed., Chicago-London: The University of Chicago Press, 2008, passim.

¹⁶ EPP, Charles R. **The Rights Revolution: lawyers, activists, and supreme courts comparative perspective.** Chicago: University of Chicago Press, 1998, passim.

¹⁷ TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 2. Rio de Janeiro: Luperj, 2007, p. 248.

¹⁸ BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 49(2):293-314, mar./abr. 2015, p. 308.

Há diversos estudos abordando a judicialização dos benefícios previdenciários e assistências e suas repercussões. Faroni, Rangel e Bolonha focam na dinâmica institucional entre INSS e Judiciário¹⁹. Ximenes, por sua vez, discute os impactos simbólicos da judicialização na cidadania inclusiva e analisa como o Poder Judiciário tem se tornado um canal para a efetivação de direitos sociais que não são plenamente atendidos pelas esferas políticas tradicionais²⁰. Wang e Vasconcelos realçam a complexidade da judicialização dos benefícios assistenciais, fazendo uma crítica das escolhas políticas do Judiciário e de suas implicações sobre a política pública²¹. Outros estudos direcionam suas análises para a judicialização de benefícios específicos, como os dos segurados rurais²² e os decorrentes de incapacidade²³, abordando a necessidade de estratégias para reduzir a litigiosidade, equilibrando a proteção social e a eficiência administrativa.

O crescimento quantitativo das demandas judiciais relacionadas a direitos sociais não é, contudo, um fenômeno exclusivo da realidade brasileira. Langford, Rodríguez-Garavito e Rossi ressaltam que o volume de julgamentos sobre direitos econômicos, sociais e culturais (ESC) nas duas últimas décadas aumentou dramaticamente em todas as regiões do mundo²⁴.

Os autores apontam que a resposta acadêmica para abordar o fenômeno tem sido predominantemente normativa e doutrinária, “focada na justificação de tal adjudicação à luz da teoria democrática e legal ou na análise, sistematização, refinamento e crítica da jurisprudência emergente”²⁵. Sustentam que pouca atenção

¹⁹ FARONI, Fabrício; RANGEL, Henrique; BOLONHA, Carlos. A atividade institucional do INSS e sua difícil relação com o Judiciário. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 16 n. 110, Out. 2014/Jan. 2015 p. 593-617.

²⁰ XIMENES, Julia Maurmann. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. **Pensar**. Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 600-625, maio./ago. 2016.

²¹ WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires de. Proteção judicial de direitos e escolhas políticas na assistência social: o Supremo Tribunal Federal e o critério de renda do Benefício de Prestação Continuada. In OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019. E-book Kindle.

²² Cf. ALVES, Clara da Mota Santos. A literatura sobre judicialização de políticas públicas e o caso da judicialização da previdência rural. **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, Volume 7, Número 1, 2021, p. 1-23.

²³ Cf. QUEIROZ, Daniela Zarzar Pereira de Melo; ALMEIDA, Adriana Conrado de; PORTO, Gabriela Granja. Judicialização da previdência: o perfil dos segurados e das demandas por incapacidade. **Revista Direito GV**. São Paulo, V. 20, e2404, 2024.

²⁴ LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **Social Rights Judgments and the Politics of Compliance: Making it Stick**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. E-book Kindle, p. 3.

²⁵ LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **Social Rights Judgments and the Politics of Compliance: Making it Stick**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. E-book Kindle, p. 3-5. No original: *The primary scholarly response to this new phenomenon has been*

tem sido dedicada à fase pós-julgamento, mesmo havendo um número significativo de julgamentos não implementados.

Baum explora o problema da conformidade a partir da lente da análise organizacional²⁶. Argumenta que os desafios encontrados na implementação de decisões judiciais não são exclusivos do sistema judicial, senão comuns aos enfrentados por superiores em várias organizações complexas.

Para Baum, a teoria das organizações é uma abordagem promissora para desenvolver os modelos para análise da implementação judicial. De acordo com o texto, quando a relação entre um tribunal que emite decisões e as agências que respondem a essas decisões for concebida como uma entre superiores e subordinados dentro de uma organização complexa, o processo de implementação pode ser examinado em termos organizacionais²⁷:

(...) a utilidade desse tipo de modelo para análise da resposta administrativa a decisões judiciais depende da natureza das tarefas de uma agência e de sua relação com um tribunal superior. Quando as atividades de uma agência são "orientadas para a lei" e suas ações são frequentemente revisadas por um tribunal superior, sua relação pode ser analisada de forma útil em termos de um modelo hierárquico²⁸.

Analisando como as decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos são implementadas dentro do sistema judicial e por outras agências governamentais, o autor propõe que a relação entre a Suprema Corte e os órgãos que respondem a suas decisões pode ser vista como uma dinâmica superior-subordinado dentro de uma organização complexa, sugerindo que a implementação judicial é influenciada por uma série de fatores, incluindo a clareza das decisões, a comunicação, as motivações pessoais dos atores responsáveis pela implementação (incluindo seus interesses, preferências de política e percepção de autoridade), e a capacidade da corte superior

normative and doctrinal. Research has been consumed by the justification of such adjudication in light of democratic and legal theory (e.g., Bilchitz, 2007; Dennis and Stewart, 2004; Fabre, 2000; King, 2012; Vierdag, 1978; Waldron, 2009) or the task of examining, systematising, refining and critiquing the emerging jurisprudence (e.g., Abramovich and Courtis, 2001; Gargarella, Domingo and Roux, 2006; Katherine Young, 2008; Liebenberg, 2010).

²⁶ BAUM, Laurence. Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis. **American Politics Quarterly**, 4(1), 86-114.

²⁷ BAUM, Laurence. Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis. **American Politics Quarterly**, 4(1), p. 87.

²⁸ BAUM, Laurence. Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis. **American Politics Quarterly**, 4(1), nota 2. No original: *The utility of this type of model for analysis of administrative response to judicial decisions depends on the nature of an agency's tasks and on its relationship with a superior court. Where an agency's activities are "law-oriented" and its actions are reviewed frequently by a superior court, their relationship might usefully be analyzed in terms of a hierarchical model.*

de influenciar essas motivações através de mecanismos como isolamento, sanções e persuasão.

A partir dessas variáveis, o autor propõe um quadro teórico para analisar a implementação de decisões judiciais dentro do contexto mais amplo da análise organizacional.

Baum defende que a implementação de políticas não judiciais e de decisões judiciais é análoga. Na mesma linha, Canon e Johnson argumentam que a implementação de decisões judiciais deve ser estudada como um processo político, pois a implementação de qualquer política pública é um processo político, seja ela decorrente de decisão judicial ou não²⁹.

Partindo da realidade dos Estados Unidos, Canon e Johnson propõem uma teoria geral sobre implementação de decisões judiciais em torno de dois elementos principais: atores (que podem responder à decisão) e respostas (que esses atores podem dar). A partir desses elementos, buscam descrever e explicar o comportamento que se segue à decisão judicial, reunindo os atores em quatro populações detentoras de funções específicas: intérpretes, implementadores, consumidores e secundários³⁰.

Os autores ressaltam que a efetividade da jurisdição depende da resposta dos atores responsáveis pela implementação, podendo variar da total conformidade até a inação completa³¹.

Discutindo as complexidades e desafios associados à implementação de decisões judiciais relacionadas aos direitos sociais e econômicos em diferentes jurisdições globais, Brinks reconhece que a busca pela implementação de decisões judiciais é um desafio para os tribunais. Muitas vezes, a incorporação de entendimentos judiciais às políticas públicas exige que governos realizem ações afirmativas desafiadoras, promovam realocações orçamentárias significativas ou enfrentem resistências profundas devido a preconceitos ou interesses políticos arraigados³².

²⁹ CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies**: implementation and impact. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999, p. 3.

³⁰ CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies**: implementation and impact. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999, p. 16-17.

³¹ CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies**: implementation and impact. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999, p. 20. No original: *The degree to which a court decision actually benefits those it was intended to benefit depends on the implementing actors and institutions whose activities are affected by the decision. Implementors' reactions may range from full compliance to doing nothing.*

³² BRINKS, Daniel M. Solving the Problem of (Non)compliance in Social and Economic Rights Litigation. In LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **Social Rights**

Brinks propõe que o ator responsável decidirá pela implementação de uma decisão judicial se perceber que o custo de conformidade é menor do que o de não conformidade. Este cálculo envolve considerações financeiras, políticas e normativas³³.

A tese de que as burocracias governamentais decidem implementar decisões judiciais avaliando o custo-benefício desse comportamento também é sustentada por Spriggs II³⁴. O autor argumenta que as burocracias governamentais, como atores estratégicos, decidem se conformar às decisões judiciais baseadas nas expectativas de consequências das alternativas existentes à implementação. A decisão pela conformidade é influenciada por vários fatores, incluindo a clareza da decisão da Corte, a base legal da decisão (se é estatutária, constitucional ou administrativa), e a influência de atores externos, como grupos de interesse³⁵.

Em comum, todos os autores assumem que o Poder Judiciário depende de outros atores para que as normas subjacentes aos seus entendimentos sejam incorporadas às políticas públicas, e que essa decisão é baseada (também) em variáveis extrajurídicas.

No caso brasileiro, os problemas de conformidade e implementação de decisões judiciais sobre direitos previdenciários também não podem ser explicados por uma resposta puramente normativa, sobretudo porque, salvo quanto aos julgamentos em controle concentrado de constitucionalidade e às súmulas vinculantes³⁶, a Constituição de 1988 não estabelece a vinculação da administração pública a entendimentos judiciais consolidados.

Essa constatação explicita a necessidade de analisar as respostas do Poder Público e, em especial, do INSS às decisões judiciais a partir de outros paradigmas.

Os quadros teóricos oferecidos pela literatura servirão a esse propósito. Com a adaptação para as particularidades da realidade brasileira, guiam a análise dos

Judgments and the Politics of Compliance: Making it Stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. E-book Kindle, p. 475.

³³ BRINKS, Daniel M. Solving the Problem of (Non)compliance in Social and Economic Rights Litigation. *In* LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **Social Rights Judgments and the Politics of Compliance:** Making it Stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. E-book Kindle, p. 476.

³⁴ SPRIGGS II, James F. Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions. **Political Research Quarterly**, vol. 50, no. 3, 1997, p. 567–93.

³⁵ SPRIGGS II, James F. Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions. **Political Research Quarterly**, vol. 50, no. 3, 1997, p. 584.

³⁶ Art. 102, §2º, e art. 103-A, CRFB.

dados colhidos nesta pesquisa, objetivando melhor compreender como o INSS responde, em termos de conformidade e implementação, a precedentes judiciais que promovam mudanças na política previdenciária tal qual implementada pela autarquia.

1.5 Metodologia

A definição do percurso metodológico foi orientada pelos contornos do objeto investigado e pelas limitações – sobretudo, materiais e de tempo – da pesquisa e do pesquisador.

Diante das limitações inerentes a uma pesquisa de mestrado, como investigar a incorporação, pelo INSS, de entendimentos do Poder Judiciário à política pública previdenciária, de modo a oferecer uma resposta consistente ao problema pesquisado?

Sendo a investigação das normas jurídicas importante, mas insuficiente, para compreender as dinâmicas da atividade institucional do INSS envolvidas no processo de incorporação de entendimentos jurisdicionais consolidados, passou-se a buscar um caminho que viabilizasse oferecer uma resposta para o problema pesquisado.

Importante, antes de descrever o percurso metodológico trilhado, registrar que esta pesquisa teve como ponto de partida as conclusões do estudo “A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais”, desenvolvido pelo INSPER, sob demanda do Conselho Nacional de Justiça. Esse estudo investigou as causas da judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais, chegando à conclusão de que a pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados³⁷ seria uma dessas causas.

A presente pesquisa procurou aprofundar essa conclusão específica do estudo do INSPER – não sem contrastá-la com os resultados obtidos –, em esforço para compreender melhor o problema.

A primeira estratégia de pesquisa adotada consistiu na reunião de dados que permitissem explorar o problema de uma perspectiva quantitativa. O que se buscou da evidência quantitativa foi conhecer os números da ação administrativa do

³⁷ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 134.

INSS em relação ao reconhecimento de direitos previdenciários e assistenciais³⁸ e, primordialmente, mensurar o desacordo entre INSS e Judiciário no que se refere ao reconhecimento desses direitos.

Foram extraídos dados públicos disponibilizados no Portal de Dados Abertos do Governo Federal³⁹. Nesse sítio eletrônico, o INSS publica mensalmente dados de sua ação administrativa.

Foram baixados os arquivos, em formato *comma-separated values* (CSV), referentes aos benefícios indeferidos e concedidos, de janeiro de 2019 a dezembro de 2022, recorte temporal adotado na investigação por conta da disponibilidade dos dados⁴⁰.

Cada arquivo baixado com os dados de indeferimentos era relativo a uma competência mensal. Os dados estavam estruturados em planilhas, em que cada linha concerne a um indeferimento, contendo informações sobre o requerente e o benefício indeferido, divididas nas seguintes colunas: “Competência indeferimento”, “Espécie”, “Motivo indeferimento”, “Dt nascimento” (data de nascimento), “Sexo”, “Clientela”, “Forma filiação”, “UF” (unidade da Federação), “Dt indeferimento” (data do indeferimento).

Os dados de todas as competências do período analisado foram consolidados em conjunto único, preservando as informações individualizadas de indeferimento de cada benefício, resultando em planilha com 18.390.739 linhas.

Os arquivos baixados com os dados de concessão eram igualmente relativos a cada competência mensal específica. Os dados estavam estruturados em planilhas, em que cada linha refere a uma concessão, contendo informações sobre o requerente, forma de concessão e o benefício concedido, divididas nas seguintes colunas: “Competência concessão”, “Espécie”, “CID” (Classificação Internacional de Doenças), “CID_1”, “Despacho”, “Dt nascimento” (data de nascimento), “Sexo”, “Clientela”, “Tipo de Cálculo”, “Mun Resid” (município de residência), “Vínculo dependentes”, “Forma filiação”, “UF” (unidade da Federação), “Qt SM RMI” (quantidade de salários mínimos da renda mensal inicial).

³⁸ Na linha do estudo do INSPER, além dos benefícios previdenciários do RGPS, os benefícios de prestação continuada da LOAS também foram incluídos nesta pesquisa.

³⁹ Sítio eletrônico: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados>, acesso em 4 de julho de 2024.

⁴⁰ 2019 foi o primeiro ano que teve dados disponibilizados para todas as competências.

Os dados de todas as competências do período analisado foram consolidados em conjunto único, preservando as informações individualizadas da concessão de cada benefício, resultando em planilha com 20.131.251 linhas.

O tipo de dados das colunas “Competência indeferimento” e “Competência concessão” estava no formato “texto” em diversos arquivos baixados, e precisou ser alterado para o tipo “data”, a fim de permitir a automação da comparação por período, fundamental para a aferição das oscilações dos níveis de concessão e indeferimento ao longo da janela de tempo analisada.

Outro tratamento se mostrou necessário em relação aos dados de concessão referentes ao período de maio a dezembro do ano de 2019. Esses dados não continham a classificação das concessões por clientela (urbano ou rural). A solução dada para o caso foi atribuir a clientela “rural” para todas as concessões em que a forma de filiação era “segurado especial”⁴¹. Para as demais, atribuiu-se a clientela “urbana”. Essa solução foi concebida a partir do que se identificou como padrão para o restante dos dados em que não havia a lacuna na clientela. Após o tratamento, percebeu-se que a proporção entre clientelas no período tratado permaneceu correspondente à dos períodos que não precisaram de tratamento.

Ocorreram outras necessidades pontuais de tratamento. Esses casos foram relatados por ocasião da apresentação dos resultados da evidência quantitativa.

O tratamento dos dados foi feito com a utilização dos aplicativos Microsoft Power BI e Microsoft Power Query.

Vale anotar que os dados de concessão disponibilizados pelo INSS contêm a informação sobre a forma de concessão do benefício: se decorrente de decisão do INSS, da junta de recursos ou do Judiciário. Essa informação consta, individualizada para cada benefício concedido, na coluna “Despacho” dos dados disponibilizados pelo INSS⁴².

Para os propósitos desta pesquisa, a utilização dos dados das concessões judiciais disponibilizados pelo INSS se mostrou mais útil e precisa do que os dados produzidos pelo Poder Judiciário. Isso porque se identificou que a classificação por

⁴¹ A Lei n. 8.213/1991 define segurado especial como “a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros”, na condição de produtor rural e pescador artesanal (art. 11, VII).

⁴² Mesmo nos benefícios concedidos por decisão judicial, o comando para operacionalizar a implantação do benefício é feito nos sistemas do INSS, que o registra como concessão decorrente de ação judicial.

assunto dos processos judiciais é tanto menos precisa, quanto mais detalhado é o nível do assunto da Tabela Processual Unificada – TPU do CNJ.

A título de exemplo, um processo judicial que envolva pedido de concessão de aposentadoria por idade a um segurado especial deverá ser classificado no assunto 6098 da TPU. Para chegar a esse nível de detalhamento, o responsável pela classificação do processo passa por níveis mais gerais de classificação – “direito previdenciário” (assunto 195), “benefícios em espécie” (assunto 6094), “aposentadoria por idade” (assunto 6096) – para enfim chegar ao assunto “rural” (assunto 6098), o mais específico. Ocorre que, não raro, o processo é cadastrado em um nível mais geral, não alcançando o detalhamento por assunto desejado, o que pode ser percebido pela constatação de que o quantitativo de processos classificados no assunto mais geral é superior à soma dos processos classificados até os últimos níveis de detalhe.

Outro aspecto que foi levado em consideração é que o postulante é quem faz o cadastramento do assunto processual, e não há certeza de fiscalização da adequação da classificação pela unidade jurisdicional, o que pode levar a imprecisões na classificação realizada.

Por fim, a classificação processual por assunto nem sempre tem correspondência perfeita com a classificação do INSS – por exemplo, alguns benefícios não contam com diferenciação por clientela na TPU –, o que dificulta a comparação dos dados do INSS com os do Poder Judiciário.

Assim, apenas para situações em que o nível de análise foi pouco específico, em que equívocos no detalhamento da classificação processual por assunto são menos capazes de gerar distorções, foram utilizados dados do DataJud e do Justiça em Números do CNJ. Nos demais casos, optou-se por não utilizar os dados processuais disponibilizados pelo Poder Judiciário, e sim os de concessão judicial disponibilizados pelo INSS.

O resultado da evidência quantitativa foi apresentado de modo a enfatizar não apenas os números gerais de indeferimento e de concessão de benefícios previdenciários e do BPC, senão, sobretudo, os dados de algum modo relacionados com os desacordos entre INSS e Judiciário. Assim, conferiu-se ênfase aos motivos mais frequentes de indeferimento dos benefícios, à comparação entre indeferimentos e concessões judiciais, bem como à proporção de concessões judiciais em relação ao total, com recortes por clientela, forma de filiação e espécie de benefício.

Ademais, buscou-se apresentar os dados, sempre que possível, dentro da série histórica, de modo a conferir-lhes dinamismo, e explicitar se eventuais oscilações ao longo do tempo sugerem que os desacordos entre INSS e Judiciário tendem a reduzir, a aumentar ou à estabilidade.

Uma limitação identificada na evidência quantitativa foi a inexistência de uma “chave” de conexão entre o conjunto de dados de indeferimentos e o de concessões que permitisse fazer uma correspondência precisa entre um indeferimento administrativo específico, no conjunto de dados de indeferimento, e a concessão judicial que porventura o reverteu, no conjunto de concessão. Assumindo, como regra, que uma demanda judicial é precedida de um indeferimento administrativo⁴³, a análise quantitativa seria mais rica se os dados possibilitassem identificar de modo individualizado os indeferimentos revertidos judicialmente. Ausente essa possibilidade, a comparação entre os indeferimentos administrativos e as concessões judiciais foi feita considerando a competência de ocorrência de cada evento nos dados. Não se desconhece que a comparação, feita dessa maneira, pode ensejar alguma distorção, tendo em vista o lapso temporal que transcorre entre a decisão de indeferimento administrativo e a implantação do benefício decorrente da determinação judicial que a reverte. Contudo, considerando o recorte temporal adotado (48 competências mensais), a expectativa é que essa distorção tenha se tornado pouco significativa.

A segunda estratégia de pesquisa adotada consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com atores participantes da produção normativa do INSS. Foram entrevistadas 12 pessoas que ocuparam a presidência, diretorias, coordenadorias e outras posições relevantes na estrutura interna do INSS, da Procuradoria Federal Especializada e do Ministério da Previdência Social. Todos os entrevistados atuaram efetiva e diretamente na elaboração das normas que traduzem a compreensão do INSS sobre a política pública previdenciária⁴⁴.

As entrevistas foram realizadas por videoconferência, com gravação em áudio e vídeo. Previamente à participação, todos os entrevistados manifestaram anuência a termo de consentimento⁴⁵.

⁴³ Essa suposição é lastreada no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 350.

⁴⁴ A pesquisa não foi submetida a comitê de ética, por não estar enquadrada no disposto no art. 2º da Resolução ENFAM n. 12, de 27 de outubro de 2021.

⁴⁵ Apêndice A.

Adotou-se como primordial conhecer a perspectiva do INSS em relação ao problema, afinal, a pesquisa buscou investigar o comportamento institucional desse ente quanto à incorporação de entendimentos jurisdicionais à política previdenciária. A esse respeito, BUCCI aponta que:

Para se conhecer uma política pública, sua existência, conformação e adequação, é preciso apreender as informações oriundas principalmente do Poder Executivo. Ao Judiciário, em cada caso concreto, são apresentados reflexos, parcelas, aplicações da política pública, mas a racionalidade desta deve ser buscada no âmbito do Poder Executivo⁴⁶.

Uma vez que o INSS manifesta formalmente sua compreensão da política pública a partir das normas que edita, a tônica das entrevistas foi compreender o funcionamento do processo de edição normativa, desde as normas que o regem, o comportamento dos atores, até os arranjos institucionais envolvidos, com enfoque final na interlocução desse processo com as decisões judiciais.

Assim, as entrevistas foram guiadas por questionário⁴⁷ contendo perguntas voltadas a colher a percepção dos entrevistados a respeito dos seguintes tópicos: capacidades, limites e fins da produção normativa do INSS; dinâmica dos processos internos de elaboração normativa; impactos e influências das decisões judiciais sobre os processos normativos e a operacionalização da política previdenciária pelo INSS.

Para cada entrevista foi feito um relatório, expressando a percepção do entrevistado em relação aos tópicos que orientaram o questionário.

A apresentação dos resultados das entrevistas é feita por tópico, a partir da análise dos relatórios produzidos. Cada tópico, por sua vez, é subdividido em categorias que expressam os pontos centrais apresentados pelos entrevistados. As falas são referenciadas de acordo com o índice contido no Apêndice C, a fim de manter o anonimato dos interlocutores.

A terceira estratégia de pesquisa adotada consistiu na análise do processo administrativo que resultou na edição da Instrução Normativa INSS/PRES nº 128, de 28 de março de 2022.

A Instrução Normativa 128 é o ato normativo que, atualmente, rege o processo de reconhecimento de direitos previdenciários pelo INSS. Traduz – por meio

⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde: uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem Direito e Políticas Públicas. In BUCCI, M.P.D.; DUARTE, C.S. (Orgs.). **Judicialização da saúde**: a visão do poder Executivo. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 35.

⁴⁷ Apêndice B.

da estipulação de regras, procedimentos e rotinas necessárias à aplicação das normas de direito previdenciário – como o INSS compreende e implementa a política previdenciária.

Na análise do processo administrativo, são destacados os fluxos de construção da Instrução Normativa 128, com enfoque para trâmites relacionados à incorporação de entendimentos oriundos de decisões judiciais.

Se o resultado das entrevistas expressa como os atores-chave percebem a atividade de produção normativa, o resultado da análise da edição da Instrução Normativa 128 explicita como o INSS efetivamente desempenha essa atividade, completando o conjunto de dados qualitativos analisados.

As seções de apresentação dos resultados da evidência quantitativa e qualitativa são destacadas da seção de discussão. A separação tem por objetivo proporcionar que outros pesquisadores avaliem os dados produzidos neste trabalho, ou deles se utilizem, seja para criticar as discussões e conclusões alcançadas, seja para desenvolver outras pesquisas.

Na discussão, os pontos centrais dos resultados são destacados e examinados à luz da jurisprudência e das normas jurídicas pertinentes, além de contextualizados com a literatura e pesquisas anteriores.

Por fim, a partir da discussão, propostas são sugeridas para enfrentar o problema.

1.6 Resultados esperados

Espera-se oferecer como resultado da pesquisa uma compreensão aprofundada das razões que levam o INSS a não incorporar entendimentos jurisprudenciais consolidados à política pública.

Esse resultado será alcançado a partir do atingimento dos seguintes resultados parciais da pesquisa: descrição precisa das capacidades, limites e fins da atuação do INSS no exercício de sua atividade normativa, bem como das barreiras existentes e articulações institucionais necessárias ao desempenho dessa atividade; mapear os instrumentos existentes para a internalização de entendimentos e compreender por que não são efetivos.

A partir dessa compreensão, serão formuladas propostas de medidas voltadas a reduzir o nível de desacordo entre INSS e Judiciário, garantindo o acesso

aos benefícios previdenciários e assistenciais independentemente de recurso ao Judiciário, na linha do que é buscado na Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social⁴⁸.

⁴⁸ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional___Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf. Acesso em: 7 de novembro de 2023.

2 RESULTADOS DA EVIDÊNCIA QUANTITATIVA

Nesta seção são apresentados os resultados do levantamento quantitativo. São considerados os dados de indeferimento e de concessão de benefícios previdenciários previstos na Lei 8.213/1991, bem como de benefícios assistenciais de prestação continuada (BPC) previstos na Lei 8.742/1993.

Os dados foram extraídos do Portal de Dados Abertos⁴⁹ do Governo Federal, por competência. Referem-se a todas as concessões e indeferimentos compreendidos no período de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022.

O conjunto de dados dos indeferimentos conta com informações sobre a competência do indeferimento, espécie do benefício, motivo da decisão, data de nascimento e sexo do requerente, tipo de clientela⁵⁰ (rural ou urbana), forma de filiação ao RPPS e unidade da federação.

Os dados das concessões são acompanhados de informações sobre a competência da concessão, espécie de benefício, classificação internacional da doença – CID, tipo de decisão concessória, data de nascimento e sexo do requerente, tipo de clientela (rural ou urbana), tipo de cálculo, forma de filiação ao RPPS, município de residência do requerente, unidade da federação em que localizada a agência concessora e renda mensal inicial do benefício.

A informação sobre o “tipo de decisão concessória” indica se a concessão do benefício decorreu de decisão do INSS, de decisão judicial ou de recurso administrativo. Foram identificadas diversas espécies de classificação para casos particulares de concessão de benefício pelo INSS: “Conc. Base Artigo 27 Inciso II do Rbps”, “Análise de Documentação Médica”, “Conc. Decorrente Revisão Administrativa”, “Concessão com Conversão Tempo de Serviço”, “Conc. com Base Artigo 35 da Lei 8213/91”, “Conc. com Base no Artigo 183 do Rbps”, “Conc. com Base no Artigo 180 do Rbps”, “Reabertura de Processo Encerrado”, “Análise de Document. Médica Após Revisão”, “Despacho Dispensa de Cpf e 25% Desconto”, “Concessão com Diligência (Rd ou Sp)”, “Concessão c/Justificação Administrativa”, “Conc. Decorrente Revisão Administrativa” e “Acidente Qualquer Natureza p/ Aux.-Doença”.

⁴⁹ Sítio eletrônico: <https://dados.gov.br/home>, acesso em: 4 de julho de 2024.

⁵⁰ O termo “clientela” é utilizado pelos dados quantitativos analisados nesta pesquisa para diferenciar os segurados urbanos e rurais, bem como os respectivos dependentes previdenciários. Optou-se por mantê-lo para preservar a correspondência com a evidência analisada, embora se reconheça a impropriedade de representar a relação entre Estado e cidadão com a referida terminologia.

Todos esses casos foram reunidos como “concessão normal” pelo INSS, a fim de segregá-los dos decorrentes de recurso administrativo e de decisão judicial.

Em 165,83 mil, do total de 20,1 milhões registros de concessão, o tipo de decisão concessória não tinha classificação. Esses registros, representativos de menos de 1% do universo, foram desconsiderados.

Nesta seção, explora-se a evidência quantitativa enfocando nos dados que têm pertinência com o problema da impermeabilidade do INSS aos entendimentos judiciais consolidados. A recalcitrância administrativa em incorporar entendimentos do Poder Judiciário constitui uma das causas da judicialização excessiva dos benefícios previdenciários e assistenciais⁵¹.

A apresentação dos resultados demonstra a evolução da ação administrativa, quantifica os indeferimentos dos benefícios, expõe os motivos de indeferimento e mensura a significância da concessão judicial frente ao total de indeferimentos e ao total de concessões não judiciais.

A investigação dos números pertinentes às concessões judiciais guarda especial relevo para esta pesquisa, porque enfoca no desacordo entre juízes e INSS. A partir do julgamento do Tema 350⁵² pelo STF, é possível assumir que, salvo situações excepcionais, cada demanda judicial foi precedida de um indeferimento

⁵¹ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 134.

⁵² Teses firmadas pelo STF no Tema 350: I - A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas; II – A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado; III – Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão; IV – Nas ações ajuizadas antes da conclusão do julgamento do RE 631.240/MG (03/09/2014) que não tenham sido instruídas por prova do prévio requerimento administrativo, nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (a) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (b) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; e (c) as demais ações que não se enquadrem nos itens (a) e (b) serão sobrestadas e baixadas ao juiz de primeiro grau, que deverá intimar o autor a dar entrada no pedido administrativo em até 30 dias, sob pena de extinção do processo por falta de interesse em agir. Comprovada a postulação administrativa, o juiz intimará o INSS para se manifestar acerca do pedido em até 90 dias. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir; V – Em todos os casos acima – itens (a), (b) e (c) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais.

administrativo. Assim, a concessão judicial representa uma discordância com um indeferimento administrativo específico.

Como forma de metrificar o desacordo entre INSS e Judiciário, o quantitativo de indeferimentos é comparado com o de concessões judiciais. Daí, extrai-se indicador, chamado “taxa de reversão”, para quantificar os indeferimentos do INSS que são revertidos por decisão judicial, explicitando quantitativamente o desacordo do Judiciário com as decisões administrativas.

Não há uma “chave” nos dados analisados que permita vincular uma decisão de indeferimento específica, no conjunto de dados de indeferimento, com a decisão judicial que a reverte, no conjunto de dados de concessões. Por isso, a comparação entre os quantitativos de indeferimento administrativo e de concessão judicial é feita por competência, considerando o recorte temporal (2019 a 2022) adotado na pesquisa.

2.1 Exploração quantitativa da atividade de reconhecimento de direitos previdenciários e assistenciais pelo INSS

O INSS é responsável pela operacionalização do reconhecimento, manutenção e pagamento dos benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, bem como do benefício de prestação continuada – BPC, previsto na Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS)⁵³. Incluem-se na lista de benefícios do RGPS as aposentadorias programadas ou por incapacidade permanente previstas na Lei 8.213/1991⁵⁴ (Lei de Benefícios da Previdência Social – LBPS), auxílios por incapacidade temporária, auxílio-acidente, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão. Em relação aos assistenciais, há o BPC para a pessoa com deficiência e para o idoso. Esses são os benefícios enfocados nesta pesquisa.

O conjunto dos dados revela, no entanto, que a atividade de reconhecimento de direitos do INSS vai além dos direitos previstos na LBPS e na LOAS. No rol de benefícios, identificou-se, além dos já mencionados no parágrafo

⁵³ Art. 2º do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022.

⁵⁴ As espécies de aposentadoria previstas na LBPS sofreram alterações sucessivas por emendas constitucionais que promoveram reformas no RGPS. Muitas dessas alterações, a exemplo das regras de transição previstas na EC 103/2019, não foram replicadas na lei.

anterior, registros dos seguintes: “Auxílio União”, “Benef. Assist. ao Trab. Portuário Avulso” (benefício assistencial ao trabalhador portuário avulso), “Benefício Indenizatório a Cargo da União”, “Pecúlio Especial de Aposentados”, “Pensão Vitalícia Seringueiros”, “Pensão Vitalícia Dependentes Seringueiro”, “Pensão Vitalícia Síndrome Talidomida”, “Auxílio Inclusão À Pessoa com Deficiência”, “Renda Mensal Vitalícia por Idade”, “Renda Mensal Vitalícia por Incapacidade”, “Aposentadoria Compulsória Ex-Sasse”⁵⁵, “Aposentadoria Tempo de Serviço Ex-Sasse”, “Pensão por Morte Ex-Sasse”, “Auxílio Suplementar Acidente Trabalho”, “Aposentadoria de Anistiados”, “Pensão por Morte de Anistiados”, “Pensão por Morte Ex-Combatente Marítimo”, “Pensão por Morte de Ex-Combatente”, “Aposent. Tempo Serviço Jornalista”, “Aposentadoria Especial de Aeronauta”, “Pensão Morte Servidor Público Federal”, “Pensão Esp. Vítimas Hemodiálise-Caruaru”, “Pensão de Estudante (Lei 7.004/82)”.

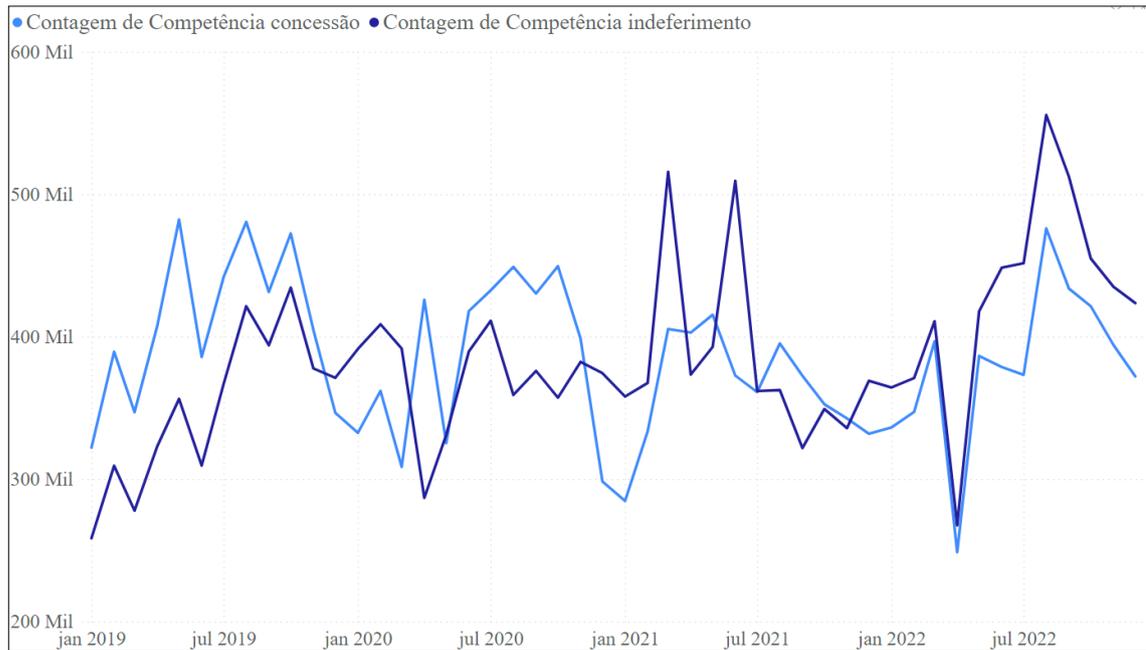
Esses outros benefícios, somados, representam menos de 0,5% do universo analisado, e não são objeto da exploração ora empreendida.

2.2 Números gerais da ação do INSS quanto aos benefícios do RGPS e ao BPC

A apresentação da evidência quantitativa é iniciada com os indicadores agregados da evolução das decisões de concessão e indeferimento de benefícios previdenciários.

⁵⁵ “Ex-SASSE” é uma referência aos segurados anteriormente vinculados ao Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários.

Figura 1 – Evolução das concessões e indeferimentos de benefícios do RGPS



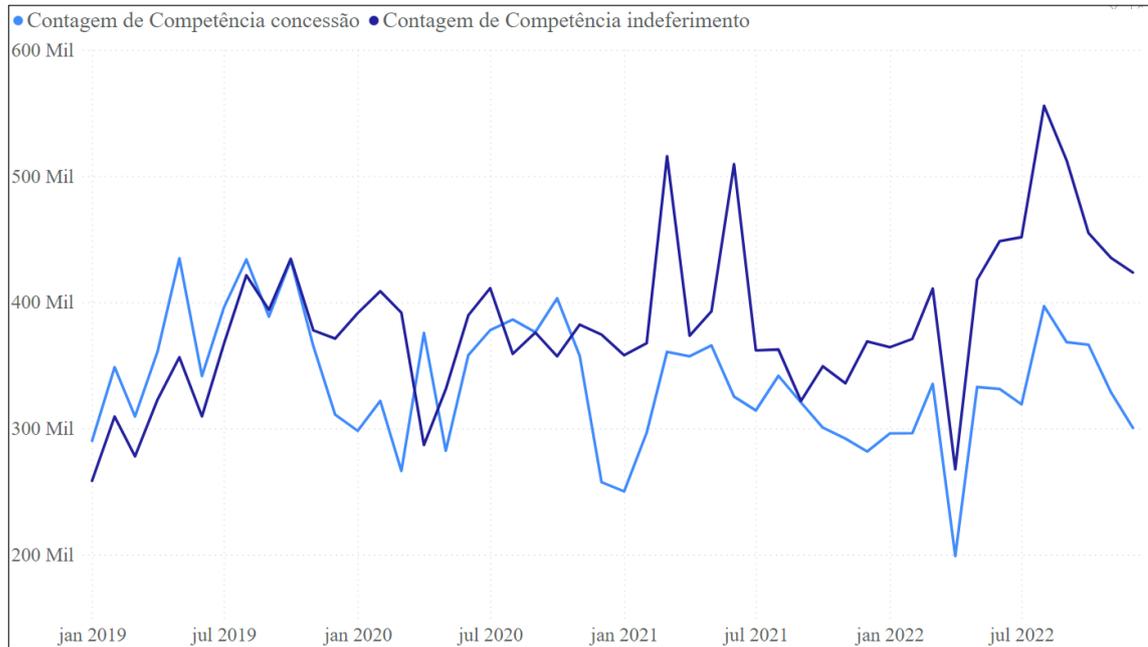
Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

A Figura 1 representa o agregado dos indeferimentos e concessões entre 2019 e 2022, considerando todos os tipos de concessão, inclusive aquelas decorrentes de decisão judicial ou de recurso administrativo. Os benefícios de prestação continuada não estão contemplados nessa figura.

Ao final de 2020, há uma queda acentuada nas concessões. A partir de então, os indeferimentos passam a disputar a prevalência quantitativa sobre as concessões. No primeiro semestre de 2022, percebe-se um movimento de aproximação das linhas, e o quantitativo de benefícios concedidos e indeferidos torna-se virtualmente igual.

Excluindo as concessões judiciais, no entanto, a linha dos indeferimentos passa a figurar consistentemente acima da de concessões, desde o final de 2020. A Figura 2 contempla apenas as concessões decorrentes de decisão do INSS e de recurso administrativo.

Figura 2 - Evolução das concessões não judiciais e indeferimentos de benefícios do RGPS

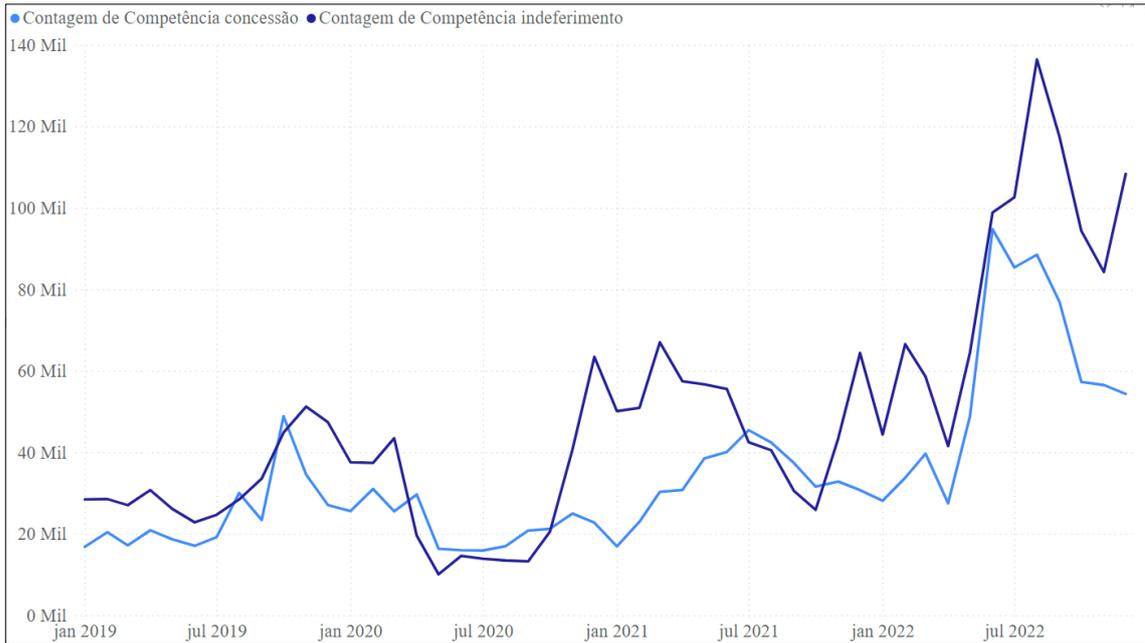


Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

No agregado do período, as concessões judiciais somaram 2.590.821 registros, representando 13% do total. Por sua vez, as decorrentes de decisão do Conselho de Recursos da Previdência Social, 83.726, apenas 0,42% de todas as concessões.

Em relação aos benefícios de prestação continuada, a Figura 3 apresenta o agregado dos indeferimentos e concessões entre 2019 e 2022, considerando todos os tipos de concessão. Os benefícios à pessoa com deficiência e ao idoso são apresentados em conjunto.

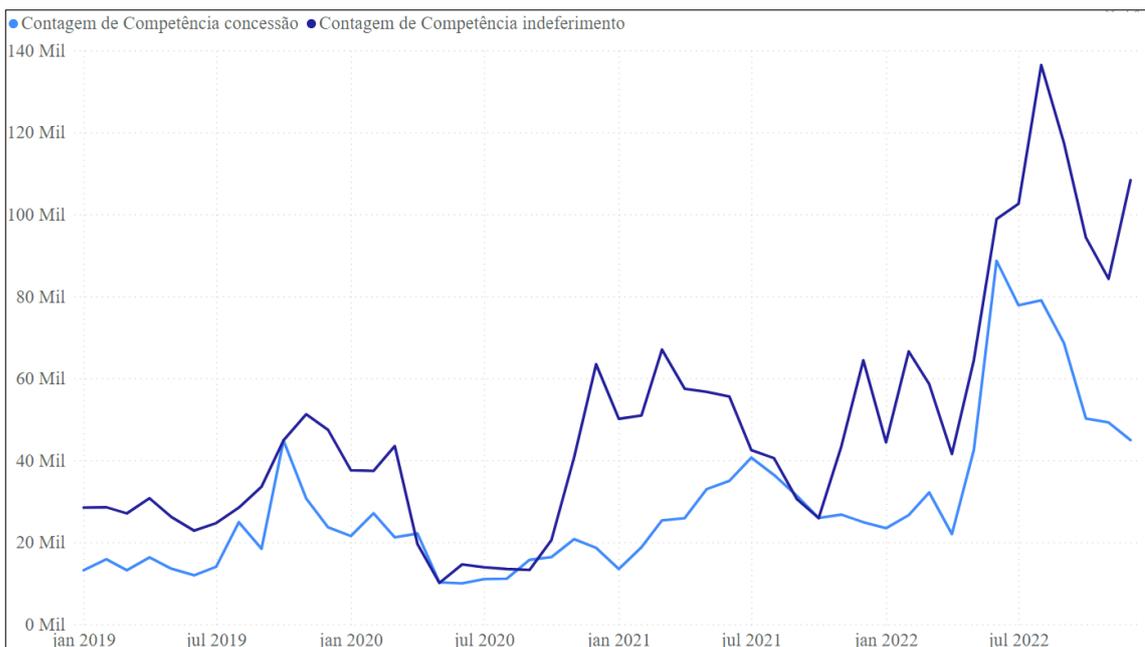
Figura 3 - Evolução das concessões e indeferimentos de BPC



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

No período, os indeferimentos superam regularmente as concessões. Excluindo as concessões judiciais, a preponderância dos indeferimentos se torna ainda maior. A Figura 4 contempla apenas as concessões decorrentes de decisão do INSS e de recurso administrativo.

Figura 4 – Evolução das concessões não judiciais e indeferimentos de BPC



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Relevante anotar as tendências das linhas ao final de 2022. Os indeferimentos apresentam curva de crescimento acentuado, ao passo que as concessões caem desde meados de 2022, aumentando a diferença entre concessões e indeferimentos.

No agregado, as concessões judiciais de BPC somaram 263.830 registros, representando 15,9% do total. Por sua vez, as decorrentes de decisão do Conselho de Recursos da Previdência Social, 3.513, apenas 0,21% das concessões.

2.3 Ação administrativa, judicialização e desacordos

As tabelas a seguir apresentam os quantitativos de benefícios previdenciários indeferidos por decisão do INSS, de processos judiciais novos distribuídos à 1ª instância do Poder Judiciário (inclusive aos juizados especiais federais) classificados com assunto “direito previdenciário” (assunto 195 da Tabela Processual Unificada do Conselho Nacional de Justiça, ou detalhamentos decorrentes) e de concessões judiciais. Para o benefício de prestação continuada, considerou-se os processos classificados com o assunto “benefício assistencial (art. 203, V, CF/88)” (assunto 6114, ou detalhamentos decorrentes).

As tabelas abaixo apresentam, ainda, indicadores de judicialização relativa (“taxa de judicialização”) e de reversão dos indeferimentos administrativos pelo Judiciário (“taxa de reversão”)⁵⁶.

A taxa de judicialização foi calculada pela razão entre o número de indeferimentos e o número de processos judiciais novos na 1ª instância. Essa métrica mensura a litigiosidade relativa à ação administrativa, a partir do grau de irrisignação com as decisões do INSS traduzida pela propositura de uma demanda judicial. Não constitui, no entanto, uma expressão apropriada do grau de desacordo entre juízes e INSS, já que em muitos processos judiciais a decisão administrativa é mantida.

A taxa de reversão, por sua vez, relaciona-se mais intimamente com os desacordos entre juízes e INSS. Essa taxa é calculada pela razão entre o número de indeferimentos e o número de concessões judiciais. Por constituir um indicador que

⁵⁶ Os mesmos indicadores foram trabalhados em: CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de. Repensando o Controle Jurisdicional da Política Pública Previdenciária: como não incentivar o litígio? **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, n. 15, 2023, p. 383-403.

expressa as situações em que o Poder Judiciário reverteu o indeferimento administrativo, busca mensurar justamente os desacordos entre Judiciário e INSS.

A Tabela 1 demonstra a oscilação das taxas gerais de judicialização e de reversão, em relação aos benefícios previdenciários, no período de 2019 a 2022.

Nos anos de 2020 e 2021, a taxa de judicialização teve forte queda, provavelmente em razão das restrições decorrentes das medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do Covid-19.

Em 2022, o patamar de judicialização retoma níveis próximos dos de 2019. A taxa de reversão, por outro lado, pouco oscilou entre 2019 e 2021. Em 2022, alcançou 17%, a maior marca do período.

Tabela 1 – Taxas de judicialização e de reversão (2019 a 2022) - benefícios previdenciários

	Indeferimentos	Processos novos	Concessões judiciais	Taxa de judicialização	Taxa de reversão
2019	3.806.371	2.695.984	498.414	70,8%	13,1%
2020	4.131.726	1.846.368	569.867	44,7%	13,8%
2021	4.032.427	2.406.160	564.142	59,7%	14%
2022	4.095.630	3.059.009	694.568	74,7%	17%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal, do DataJud e do Justiça em Números do CNJ.

Em relação aos benefícios assistenciais de prestação continuada ao idoso e à pessoa com deficiência, a Tabela 2 mostra pouca variação na taxa de judicialização no período. A taxa de reversão oscilou para baixo, salvo em 2020. Em 2022, alcançou 8,5%, a menor marca da série.

Tabela 2 – Taxas de judicialização e de reversão (2019 a 2022) - benefícios de prestação continuada

	Indeferimentos	Processos novos	Concessões judiciais	Taxa de judicialização	Taxa de reversão
2019	393.856	148.220	53.682	37,6%	13,6%
2020	328.004	153.761	61.050	46,9%	18,6%
2021	585.001	247.662	62.658	42,3%	10,7%
2022	1.017.724	406.941	86.440	40%	8,5%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal, do DataJud e do Justiça em Números do CNJ.

O ano de 2022 se notabilizou, em relação ao BPC, pelo expressivo número de indeferimentos – quase o dobro do ano anterior –, bem como pelo recorde de processos judiciais novos. No entanto, a judicialização relativa manteve-se estável, e o nível de reversão de decisões administrativas caiu para o menor patamar da série.

No agregado dos benefícios previdenciários e assistenciais, em que pese 2022 ter tido o maior número absoluto de processos judiciais (3.465.950), a taxa de judicialização manteve-se estável, uma vez que 2022 também foi o ano com o maior número de benefícios indeferidos pelo INSS (5.113.354).

2.3.1 O desacordo por clientela⁵⁷ e por forma de filiação

A representatividade das concessões judiciais frente ao total apresenta conformação própria quando considerados os recortes por clientela (urbana ou rural) e por forma de filiação do segurado ao RGPS.

Segmentando por clientela, constata-se que, no agregado do período, 10,83% das concessões para a clientela urbana foram judiciais; 0,44%, decorrentes de recurso administrativo. Para a clientela rural, esses percentuais foram de 23,81% e 0,31%, respectivamente.

A classificação por clientela leva em consideração a atividade desenvolvida pelo segurado envolvido na relação previdenciária. O enquadramento como rural ou

⁵⁷ Conforme já ressaltado anteriormente, no texto, optou-se por manter o termo “clientela” para preservar a correspondência com os dados analisados, embora se reconheça a impropriedade de representar a relação entre Estado e cidadão com a referida terminologia.

urbano coincide com a natureza da atividade do segurado⁵⁸. Assim, o segurado empregado que desempenha atividade urbana é enquadrado na clientela urbana; o segurado que é produtor rural, na clientela rural.

No conjunto de dados analisado, a clientela rural é essencialmente representada pelos segurados filiados como segurado especial⁵⁹. Do total de 3.304.311 registros classificados na clientela rural, 3.211.506 são de segurados especiais.

A Tabela 3 expressa a variação percentual das concessões judiciais frente ao total de benefícios concedidos entre 2019 e 2022:

Tabela 3 - Concessões judiciais (%) em relação ao total e por clientela

	Total	Urbana	Rural
2019	10,6	9	19,5
2020	12,8	11,2	22,5
2021	13,2	9,2	18,6
2022	15,1	11,9	29

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Constata-se que a representatividade das concessões judiciais teve aumento significativo no período, especialmente na clientela rural. A proporção de concessões judiciais nesta clientela é quase o triplo da identificada na urbana.

A proporção de indeferimentos administrativos revertidos por decisão judicial também é significativamente maior na clientela rural. Os níveis de desacordo em relação aos benefícios rurais chegam a ser até cinco vezes maiores que os identificados para os urbanos. As Tabelas 4 e 5 mostram a taxa de reversão por clientela no período de 2019 a 2022.

⁵⁸ Destaca-se que a classificação previdenciária leva em consideração a natureza da atividade desenvolvida pelo segurado, não a atividade preponderante do seu empregador, diferenciando-se, nesse ponto, do Direito do Trabalho.

⁵⁹ A Lei n. 8.213/1991 define segurado especial como “a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros”, na condição de produtor rural e pescador artesanal (art. 11, VII).

Tabela 4 – Taxa de reversão da clientela urbana

	Indeferimentos	Concessões judiciais	Taxa de reversão
2019	3.707.845	402.535	10,9%
2020	3.870.537	468.527	12,1%
2021	3.892.610	440.768	11,3%
2022	4.600.345	494.388	10,7%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Tabela 5 – Taxa de reversão da clientela rural

	Indeferimentos	Concessões judiciais	Taxa de reversão
2019	492.382	149.561	30,4%
2020	589.193	162.390	27,6%
2021	724.816	186.032	25,7%
2022	513.003	286.620	55,9%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

As concessões judiciais acompanham proporcionalmente os indeferimentos administrativos na clientela urbana, o que faz com que a taxa de reversão pouco oscile nesse grupo. Nos rurais, a taxa oscilou para baixo entre 2019 e 2021. Em 2022, houve um expressivo crescimento das reversões na clientela rural, chegando ao patamar de mais 50% de indeferimentos revertidos.

Os dados obtidos para os anos de 2019 e 2020 não enquadravam os segurados “desempregados” em nenhuma clientela. Por isso, em 2019, 2.103.396 registros não tinham classificação quanto à clientela; em 2020, 518.600. Considerando que, nos anos seguintes, os segurados “desempregados” passaram a ser, na quase totalidade, enquadrados na clientela urbana, essa foi a classificação adotada neste trabalho para os registros sem classificação de clientela nos anos de 2019 e 2020.

Quanto à forma de filiação, os dados classificam os segurados nas seguintes categorias: empregado, desempregado, autônomo, segurado especial,

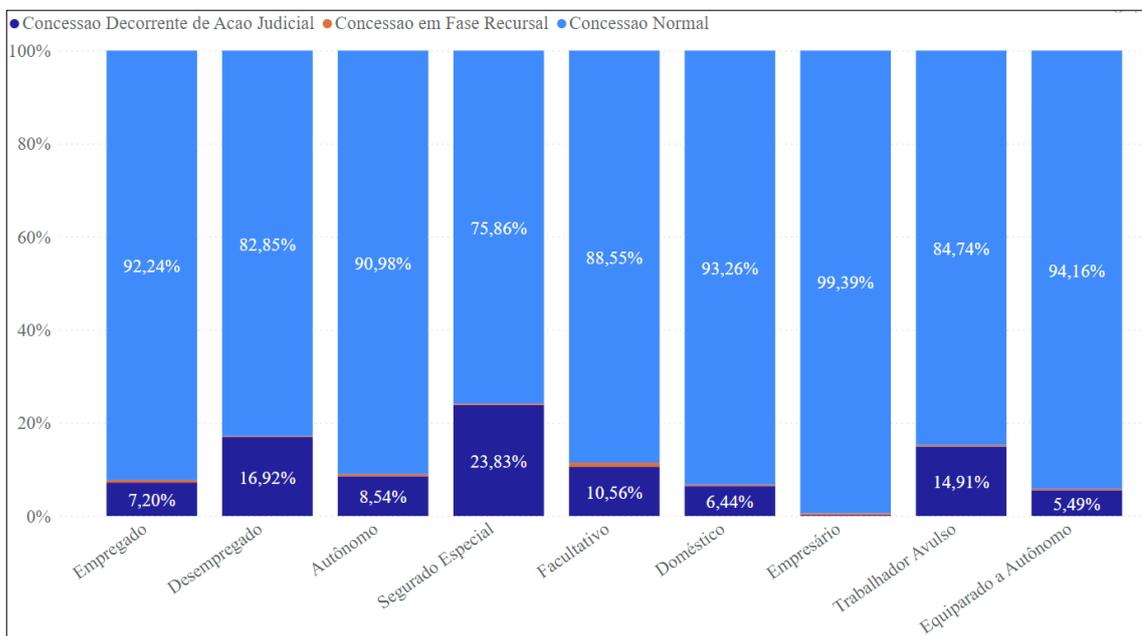
facultativo, doméstico, optante pela Lei 6.184/74, empresário, trabalhador avulso e equiparado a autônomo.

As categorias “empregado”, “doméstico”, “trabalhador avulso”, “segurado especial” e “facultativo” coincidem com as categorias de segurado homônimas previstas, respectivamente, nos incisos I, II, VI, VII, do art. 11, e no art. 13, da LBPS. As categorias “autônomo”, “empresário” e “equiparado a autônomo” correspondem ao contribuinte individual previsto no art. 11, V, da mesma lei. A categoria “desempregado” corresponde aos segurados sem vínculo contemporâneo ao requerimento.

Por fim, a categoria “optante pela Lei 6.184/74” envolve situação alheia ao objeto desta exploração. Os 71.415 registros dessa categoria, representativos de menos de 0,5% do universo analisado, foram desconsiderados.

A Figura 5 demonstra a proporção, por forma de filiação, dos tipos de decisão concessória:

Figura 5 – Proporção dos tipos de decisão concessória por forma de filiação.



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

As concessões judiciais são mais significativas para os benefícios dos segurados especiais. Uma vez que a categoria dos segurados especiais compreende a quase totalidade da clientela rural, depreende-se que o grau de desacordo identificado nesta clientela naturalmente se reproduz em relação aos segurados especiais.

Vale registrar que as categorias dos desempregados e dos trabalhadores avulsos também apresentam níveis de concessão judicial cerca de duas vezes superiores aos das demais formas de filiação.

No período, a taxa de reversão por forma de filiação tem comportamento semelhante à vista na Figura 5. Conforme se depreende da Tabela 6, a taxa de reversão em relação aos segurados especiais se sobressai em relação à das demais formas de filiação. Por sua vez, os segurados filiados como “desempregado” e “doméstico” são os que menos conseguem reverter em juízo os indeferimentos do INSS.

Tabela 6 – Taxa de reversão por forma de filiação

	Indeferimentos	Concessões judiciais	Taxa de reversão
Desempregado	9.353.376	851.267	9,1%
Empregado	3.370.275	464.827	13,8%
Contribuinte individual	2.454.406	329.860	13,4%
Segurado especial	2.191.824	763.273	34,8%
Facultativo	492.547	72.081	14,6%
Doméstico	364.046	39.128	10,7%
Trabalhador avulso	14.171	2.831	20,0%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

2.3.2 O desacordo por espécie de benefício

2.3.2.1 Considerações iniciais

A segmentação da exploração por espécie demonstra que a proporção de concessões judiciais e a taxa de reversão não é uniforme entre os benefícios analisados.

Neste tópico, são apresentados os principais motivos do indeferimento dos benefícios pelo INSS, a proporção de concessões judiciais frente ao total e a taxa de reversão, no período de 2019 a 2022. Sempre que possível, a apresentação é

discriminada por clientela, considerando a já identificada diferença de repercussão das concessões judiciais entre urbanos e rurais.

Os motivos de indeferimento administrativo que constam do conjunto de dados analisados expressam uma lista fechada de opções disponibilizada ao servidor do INSS para que classifique a motivação da decisão administrativa. Essa lista contém dezenas de motivos que foram sendo acrescentados ao longo do tempo para atender aos contextos normativos que se sucediam. Vários casos da lista representam motivações idênticas, a exemplo de “Não Comparecimento para Realizar Exame Médico-Pericial” e “Requerente não Compareceu para Exame Médico-Pericial”, por isso, os registros correspondentes a situações iguais foram somados e apresentados conjuntamente.

É importante ressaltar que a decisão de indeferimento elaborada pelo servidor do INSS no caso concreto pode conter motivação adicional à que consta da lista. Essa motivação adicional eventualmente existente somente pode ser conhecida a partir da leitura individualizada das decisões de indeferimento contidas em cada processo administrativo. Os dados acessados nesta pesquisa contam apenas com a indicação do motivo selecionado pelo servidor na lista de opções disponibilizada pelo sistema. Apenas essa motivação, assumida como a principal, foi considerada na presente análise.

Os benefícios foram reunidos em grupos de acordo com a proximidade dos respectivos requisitos de elegibilidade previstos na legislação.

O agrupamento dos benefícios da forma realizada aproxima a exploração dos dados com o modo com que o INSS e o Judiciário operacionalizam o reconhecimento de direitos, notadamente em razão da fungibilidade reconhecida entre alguns benefícios previdenciários, ou seja, da possibilidade de concessão de benefício distinto do postulado pelo segurado em determinadas situações. Os benefícios por incapacidade constituem exemplo de benefícios fungíveis entre si: um segurado que postula auxílio por incapacidade temporária no INSS pode receber aposentadoria por incapacidade permanente, a depender do resultado da perícia. Da mesma forma, um juiz poderá conceder aposentadoria por incapacidade permanente ao segurado que apresenta indeferimento administrativo de auxílio por incapacidade temporária, sem que o julgamento seja considerado *extra petita*⁶⁰.

⁶⁰ Esse entendimento é ilustrado pelo seguinte julgado do STJ: PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973.

Ademais, em âmbito administrativo, cabe ao INSS oferecer ao segurado o direito de opção ao benefício mais vantajoso quando for identificado que estão satisfeitos os requisitos para mais de um tipo de benefício (art. 577, I, IN n. 128/PRES⁶¹). Logo, nesses casos, o benefício concedido poderá ser de espécie diferente do requerido.

Em que pese o agrupamento, a apresentação dos dados é feita de modo individualizado, por espécie, salvo para os benefícios por incapacidade e para o grupo “aposentadoria por idade e por tempo de contribuição”.

2.3.2.2 Os resultados por espécie de benefício

O primeiro grupo, “benefícios por incapacidade”, foi formado pelos benefícios auxílio por incapacidade temporária (ou auxílio-doença) previdenciário e acidentário, aposentadoria por incapacidade permanente (ou aposentadoria por invalidez) previdenciária e acidentária, e auxílio-acidente previdenciário e acidentário.

No agregado do período de 2019 a 2022, os motivos que mais frequentemente levaram ao indeferimento pelo INSS dos requerimentos de benefícios por incapacidade da clientela urbana foram: perícia desfavorável (3.374.022 registros), falta à perícia (1.339.020), não comprovação da qualidade de segurado

APLICABILIDADE. AUXÍLIO-ACIDENTE. MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADO. ART. 15, I E § 3º, DA LEI N. 8.213/1991. ART. 137 DA INSS/PRES n. 77/2015 (E ALTERAÇÕES). APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. INCAPACIDADE PARCIAL E PERMANENTE PARA ATIVIDADE HABITUAL. CONCESSÃO DE AUXÍLIO-DOENÇA ATÉ QUE SEJA REALIZADA A REABILITAÇÃO PROFISSIONAL. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 59 E 62 DA LEI N. 8.213/91. INOCORRÊNCIA DE JULGAMENTO EXTRA OU ULTRA PETITA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. (...) III - Comprovada a incapacidade parcial e permanente para a atividade habitual, o segurado faz jus ao recebimento do auxílio-doença, até que seja reabilitado para o exercício de outra atividade compatível com a limitação laboral, nos termos dos arts. 59 e 62 da Lei n. 8.213/1991, restando afastada a concessão de aposentadoria por invalidez, cujos requisitos são incapacidade total e permanente, insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade laborativa. IV - É firme a orientação desta Corte de que não incorre em julgamento extra ou ultra petita a decisão que considera de forma ampla o pedido constante da petição inicial, para efeito de concessão de benefício previdenciário. V - Recurso especial do segurado parcialmente provido, para conceder o benefício de auxílio-doença a contar da data do requerimento administrativo, até que seja realizada a reabilitação profissional. (REsp n. 1.584.771/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 28/5/2019, DJe de 30/5/2019.)

⁶¹ Art. 577. Por ocasião da decisão, em se tratando de requerimento de benefício, deverá o INSS: I - reconhecer o benefício mais vantajoso, se houver provas no processo administrativo da aquisição de direito a mais de um benefício, mediante a apresentação dos demonstrativos financeiros de cada um deles; e (...).

(840.202), não apresentação ou conformação dos dados contidos no atestado médico (812.197), DIB maior que DCB⁶² (391.934) e não comprovação da carência (348.091).

O motivo mais recorrente para a clientela urbana foi “perícia médica desfavorável”. Uma incursão nos dados demonstra que 3.197.534 indeferimentos por esse motivo envolveram requerimentos formulados por segurados filiados como desempregados, ou seja, quase 95%. Excluída a categoria “desempregado” do agregado da clientela urbana, os motivos mais recorrentes passam a ser “falta à perícia” e “não apresentação ou conformação dos dados contidos no atestado médico”.

Para a clientela rural, os motivos mais frequentes foram: falta à perícia (140.645 registros), não apresentação ou conformação dos dados contidos no atestado médico (26.556), não comprovação da qualidade de segurado (25.061), DIB maior que DCB (15.604), perícia desfavorável (11.066) e não comprovação da carência (8.972).

A “falta à perícia” decorre de conduta do próprio segurado. Reflete o ato material de não comparecer à perícia médica designada pelo INSS para aferir a incapacidade. Pode ser indicativo de problemas de comunicação entre INSS e segurado, eventualmente potencializados pela digitalização dos serviços previdenciários, mas não é representativo de desacordo jurídico entre INSS e Judiciário. Por isso, os indeferimentos motivados na ausência à perícia não apresentam relevância para este trabalho⁶³. De regra, requerimentos indeferidos com motivações dessa natureza não ensejam sequer o reconhecimento de interesse de agir para a propositura de demanda judicial, inviabilizando que se forme qualquer tipo de desacordo⁶⁴.

Os demais motivos identificados para indeferimento dos benefícios por incapacidade podem retratar desacordo quanto à interpretação ou aos critérios de implementação da política previdenciária (desacordo jurídico), quanto ao exame de

⁶² DIB e DCB significam, respectivamente, data do início do benefício e data de cessação do benefício. O motivo “DIB maior que DCB” é empregado quando a perícia médica administrativa conclui que o segurado esteve incapacitado por período já superado quando da formulação do requerimento administrativo.

⁶³ Não se ignora, ademais, que a falta à perícia pode decorrer de causas capazes de ensejar judicialização. O desinteresse pela perícia marcada para data muito distante, ou as dificuldades que o segurado tenha para tomar conhecimento da data da perícia em razão da “plataformização” dos serviços do INSS, constituem algumas dessas causas.

⁶⁴ Essa é a compreensão que prevalece do julgado do Supremo Tribunal Federal, firmado no Tema de Repercussão Geral 350, sobre a exigência de indeferimento administrativo prévio ao ajuizamento de demanda judicial.

fatos e valoração das provas, ou quanto a ambos. Assim, uma demanda judicial que pretende reverter um indeferimento motivado em “perícia desfavorável” pode se amparar na mera rediscussão de fatos e provas, pela busca de realização de perícia judicial sobre a incapacidade laboral, ou pode, também, insurgir-se contra o critério jurídico de aferição da incapacidade adotado pelo INSS, se o postulante for portador do vírus HIV, por exemplo, caso em que o julgador deverá avaliar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais do postulante, “de forma a analisar a incapacidade em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença”⁶⁵. O mesmo pode ocorrer quando o indeferimento é motivado, por exemplo, no não reconhecimento da carência ou da qualidade de segurado.

Embora seja razoável assumir que indeferimentos motivados em “perícia desfavorável” majoritariamente envolvam mera rediscussão dos fatos e provas pertinentes à incapacidade laborativa, vale reiterar que os dados analisados não permitem identificar se o indeferimento revertido judicialmente o foi por razões relacionadas a desacordos jurídicos, ou apenas pelo reexame de fatos e provas.

O motivo de indeferimento “não apresentação ou conformação dos dados contidos no atestado médico” envolve situações em que a legislação admite, ou admitiu, a concessão ou antecipação de benefícios por incapacidade por meio da análise de atestado médico, mas o documento apresentado pelo segurado não atendeu aos requisitos ou condições previstas para a dispensa da perícia médica. A possibilidade de antecipação do auxílio por incapacidade temporária foi estabelecida, inicialmente, como medida excepcional de proteção social durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), na forma do art. 4º da Lei 13.982/2020. Em 2022, a Lei nº 14.441 incluiu o §14 no art. 60 da Lei 8.213/1993, alterando o regime jurídico do auxílio por incapacidade temporária para permitir a concessão do benefício por meio de análise documental, a exemplo de atestados ou laudos médicos, dispensada a emissão de parecer conclusivo da perícia médica federal quanto à incapacidade laboral. Em ambos os casos, a legislação atribuiu à normatização infralegal a responsabilidade por definir requisitos e forma de análise dos atestados

⁶⁵ Súmula 78 - TNU: Comprovado que o requerente de benefício é portador do vírus HIV, cabe ao julgador verificar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais, de forma a analisar a incapacidade em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença.

médicos e as condições de dispensa da perícia administrativa (art. 4º, parágrafo único, II, da Lei 13.982/2020⁶⁶, e §14 do art. 60 da Lei 8.213/1993⁶⁷).

A Tabela 8 apresenta a taxa de reversão dos indeferimentos administrativos em relação aos benefícios por incapacidade, considerando o agregado das clientelas urbana e rural. Os dados mostram que a taxa de reversão se manteve estável nos anos de 2019 a 2021, apresentando elevação em 2022.

Tabela 7 – Taxa de reversão do grupo dos benefícios por incapacidade

	Indeferimentos	Concessões judiciais	Taxa de reversão
2019	2.107.519	267.529	12,7%
2020	2.277.482	280.745	12,3%
2021	2.149.047	262.221	12,2%
2022	1.837.903	294.933	16%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

A Tabela 8 apresenta a taxa de reversão discriminada por clientela. Foram considerados apenas os dados dos anos 2021 e 2022, porque o INSS não classificava os segurados desempregados, quanto aos benefícios por incapacidade, em nenhuma das clientelas até meados de 2020. No ano de 2019, constam 2.102.957 registros de indeferimento de benefício por incapacidade para a categoria dos desempregados sem classificação por clientela; em 2020, esse número chegou a 518.160. A partir de 2021, a classificação por clientela passou a ocorrer regularmente. Assim, optou-se por não calcular a taxa de reversão por clientela para o grupo dos benefícios por incapacidade nos anos de 2019 e 2020.

⁶⁶ Art. 4º, Parágrafo único. A antecipação de que trata o caput estará condicionada: (...) II - à apresentação de atestado médico, cujos requisitos e forma de análise serão estabelecidos em ato conjunto da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS.

⁶⁷ Art. 60, § 14. Ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência poderá estabelecer as condições de dispensa da emissão de parecer conclusivo da perícia médica federal quanto à incapacidade laboral, hipótese na qual a concessão do benefício de que trata este artigo será feita por meio de análise documental, incluídos atestados ou laudos médicos, realizada pelo INSS.

Tabela 8 – Taxa de reversão do grupo dos benefícios por incapacidade nas clientelas urbana e rural

	Indeferimentos		Concessões judiciais		Taxa de reversão	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2021	2.039.777	109.270	221.405	40.816	18,4%	37,4%
2022	1.747.713	90.190	249.394	45.539	18,3%	50,5%

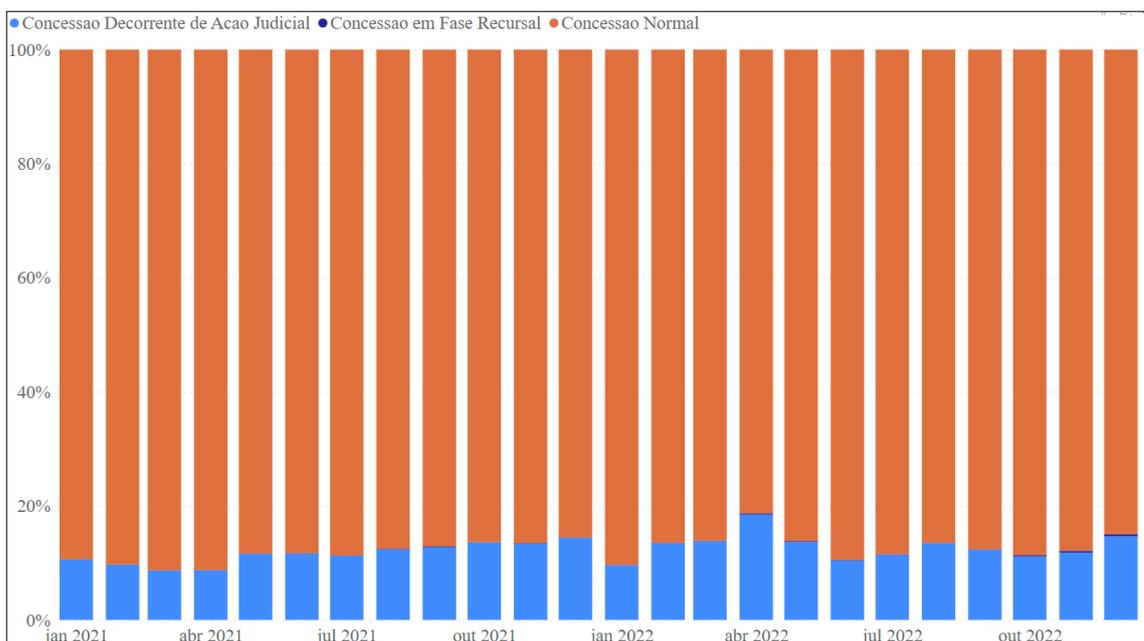
Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Os patamares de reversão dos benefícios por incapacidade da clientela urbana são significativamente superiores aos identificados para o agregado de todos os benefícios da mesma clientela, tanto em 2021, quanto em 2022 (v. Tabela 4). Em relação aos rurais, os níveis são superiores em 2021. Em 2022, ficam próximos, mas abaixo do agregado da clientela (v. Tabela 5).

Na comparação entre as clientelas do mesmo grupo de benefícios, constata-se que as taxas de reversão dos benefícios rurais são pelo menos duas vezes maiores que as dos urbanos.

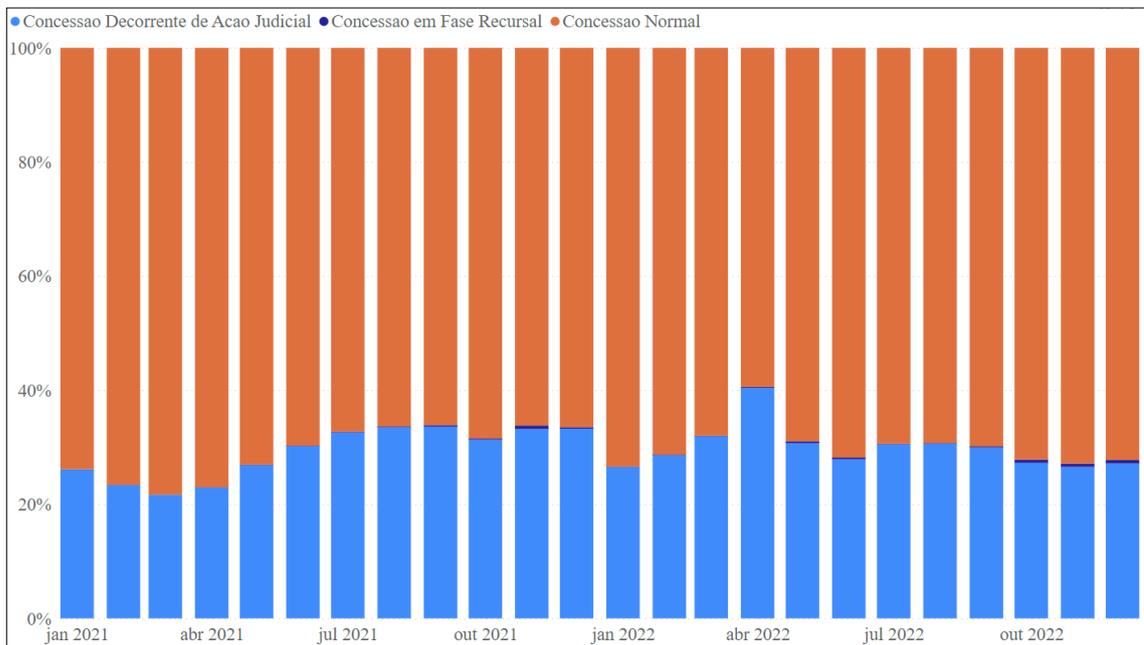
As figuras a seguir expõem a proporção dos benefícios concedidos por decisão do INSS, das juntas de recursos e judicial para as clientelas urbana e rural.

Figura 6 – Proporção dos tipos de decisão concessória nos benefícios por incapacidade - clientela urbana



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Figura 7 – Proporção dos tipos de decisão concessória nos benefícios por incapacidade - clientela rural



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

O segundo grupo, “aposentadorias comuns”, é constituído pelos benefícios de aposentadoria programadas previstas na LBPS e EC 103/2019, ressalvada a aposentadoria especial e ao professor, excluídas do grupo por apresentarem aspectos particulares em seus regimes jurídicos.

Em relação à clientela rural, a quase totalidade dos registros de indeferimento são do benefício de aposentadoria por idade (938.371 registros). Pouco mais de 1% dos indeferimentos da clientela rural são de aposentadoria por tempo de contribuição (11.558).

O motivo mais frequente de indeferimento na clientela rural é a “falta de comprovação da atividade rural em número de meses correspondente à carência”, com mais de 700 mil registros. Os motivos “falta de comprovação como segurado” e “falta de idade mínima” são os que aparecem em seguida.

Na clientela urbana, no período de 2019 a 2022, houve 1.416.502 indeferimentos de aposentadoria por idade, e 2.146.667, de aposentadoria por tempo de contribuição.

Para os urbanos, o motivo de indeferimento mais frequente foi a “falta de requisitos para direito às regras de transição Emenda Constitucional 103” (1.339.999

registros), seguido da “falta de tempo de contribuição até 16/12/1998 ou até a DER” e “falta período de carência”.

A Tabela 9 apresenta a taxa de reversão dos indeferimentos administrativos em relação aos benefícios do grupo para as clientelas urbana e rural.

Tabela 9 – Taxa de reversão do grupo aposentadorias comuns nas clientelas urbana e rural

	Indeferimentos		Concessões judiciais		Taxa de reversão	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2019	801.155	260.752	73.795	75.578	9,2%	29,0%
2020	921.796	257.007	106.103	86.126	11,5%	33,5%
2021	728.291	268.298	101.573	99.265	13,9%	37,0%
2022	1.111.927	163.872	96.448	141.505	8,7%	86,4%

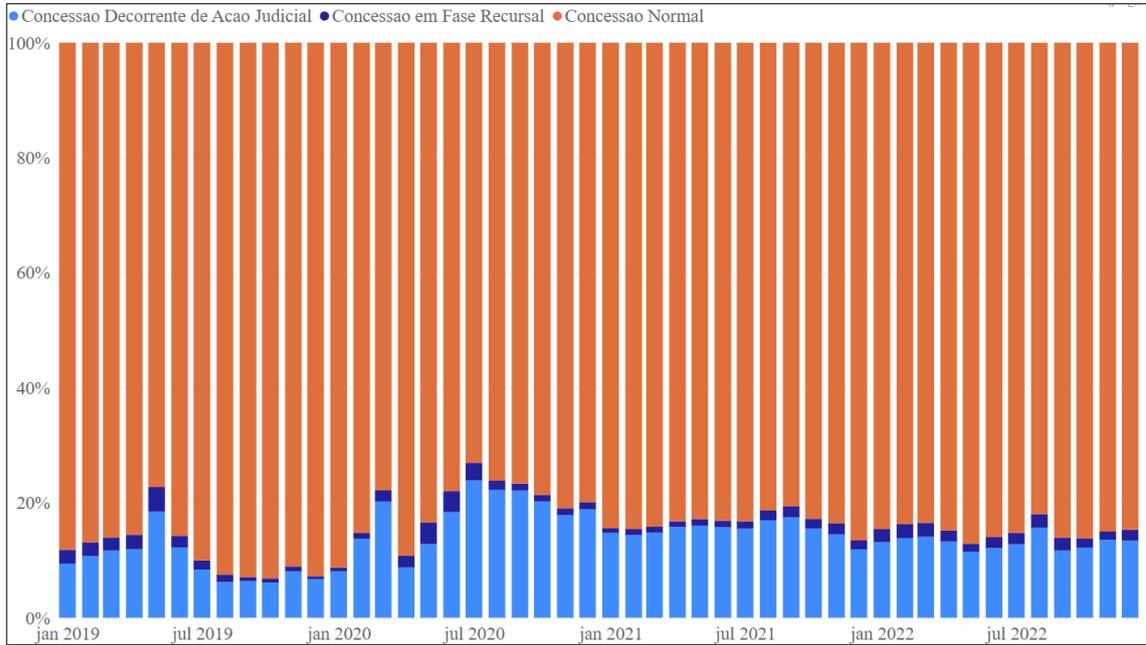
Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

A discrepância que vem sendo identificada nos patamares de reversão judicial entre as clientelas urbana e rural se mostra bastante acentuada no grupo das aposentadorias comuns.

Em ambas as clientelas, os níveis de reversão flutuam em intervalos curtos, salvo no ano de 2022, no qual 86,4% dos indeferimentos da clientela rural foram revertidos por decisão judicial.

As figuras a seguir expõem a proporção dos benefícios concedidos por decisão do INSS, da junta de recursos e por decisão judicial para as clientelas urbana e rural.

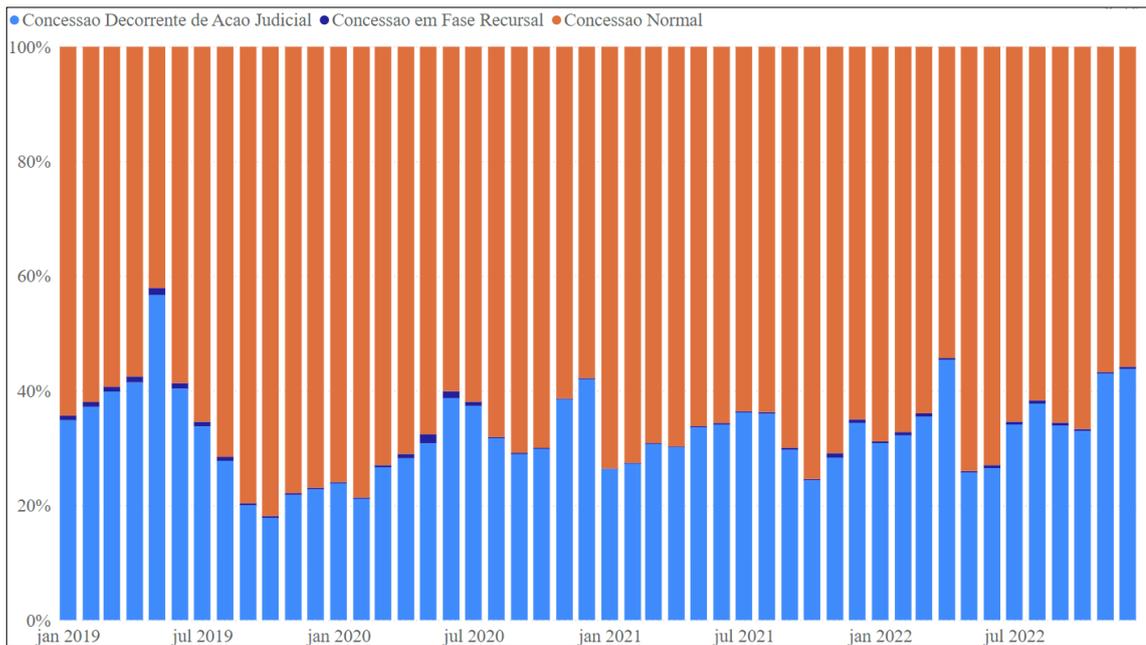
Figura 8 – Proporção dos tipos de decisão concessória nas aposentadorias comuns - clientela urbana



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Uma particularidade identificada nos benefícios da clientela urbana é que as concessões decorrentes de decisão da junta de recursos são mais expressivas que na clientela rural.

Figura 9 – Proporção dos tipos de decisão concessória nas aposentadorias comuns - clientela rural



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

O terceiro grupo foi constituído pelos benefícios de aposentadoria especial e aposentadoria por tempo de contribuição do professor. Optou-se por destacar esses benefícios do grupo anterior, pelo fato de possuírem elemento que particulariza os respectivos regimes jurídicos, a saber, a necessidade de que o tempo de contribuição seja exercido, respectivamente, em condições especiais⁶⁸ ou funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio⁶⁹.

Os dados analisados demonstram que os segurados desse grupo são classificados na clientela urbana. Os registros para a clientela rural nesse grupo representam menos de 1% do universo analisado. Por isso, os dados são apresentados sem discriminação por clientela.

Os motivos de indeferimento mais frequentes da aposentadoria especial foram: “falta tempo contrib. dss 8030 laudos não especiais para perícia médica” (19.410 registros), “falta tempo contrib. apos. especial” (8.457), seguidos de “falta de requisitos p/direito às regras de transição emenda constitucional no.103” e “recebimento outro benefício”.

Para a aposentadoria do professor, os motivos de indeferimento aparecem na seguinte ordem: “falta tempo contrib. até data requerimento” (9.465 registros), seguido de “falta de requisitos p/direito às regras de transição emenda constitucional no.103” (5.443) e “falta tempo contribuição até 05/03/98 – funções magistério incl. ensino universitário” e “falta período de carência (b41, 42, 46, 57, 80)”.

A Tabela 10 evidencia o quantitativo de indeferimentos e concessões judiciais dos benefícios do grupo.

⁶⁸ Atualmente, a aposentadoria especial é prevista no art. 201 §1º, II, da Constituição, sendo destinada àquelas cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

⁶⁹ Atualmente, a aposentadoria por tempo de contribuição do professor está prevista no art. 201, §8º, da Constituição.

Tabela 10 – Taxa de reversão do grupo aposentadorias especial e professor

	Indeferimentos		Concessões judiciais		Taxa de reversão	
	Especial	Professor	Especial	Professor	Especial	Professor
2019	13.618	5.972	17.444	566	128,1%	9,5%
2020	13.200	3.864	59.163	3.566	448,2%	92,3%
2021	3.683	3.205	19.740	1.099	536,0%	34,3%
2022	2.687	3.276	15.257	1.327	567,8%	40,5%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Os dados pertinentes às aposentadorias especiais revelam uma distorção na proporção entre os indeferimentos e as concessões judiciais. O quantitativo de concessões judiciais é superior ao de indeferimentos, subvertendo a lógica esperada: de que sempre haverá mais indeferimentos do que concessões judiciais, porque esta pressupõe uma decisão administrativa anterior.

Ocorre que, conforme ressaltado no tópico introdutório à apresentação dos resultados por espécie de benefício, determinadas situações podem quebrar a correlação entre o número de indeferimentos administrativos e o de concessões judiciais, e um dos propósitos do agrupamento dos benefícios foi o de reduzir essas distorções.

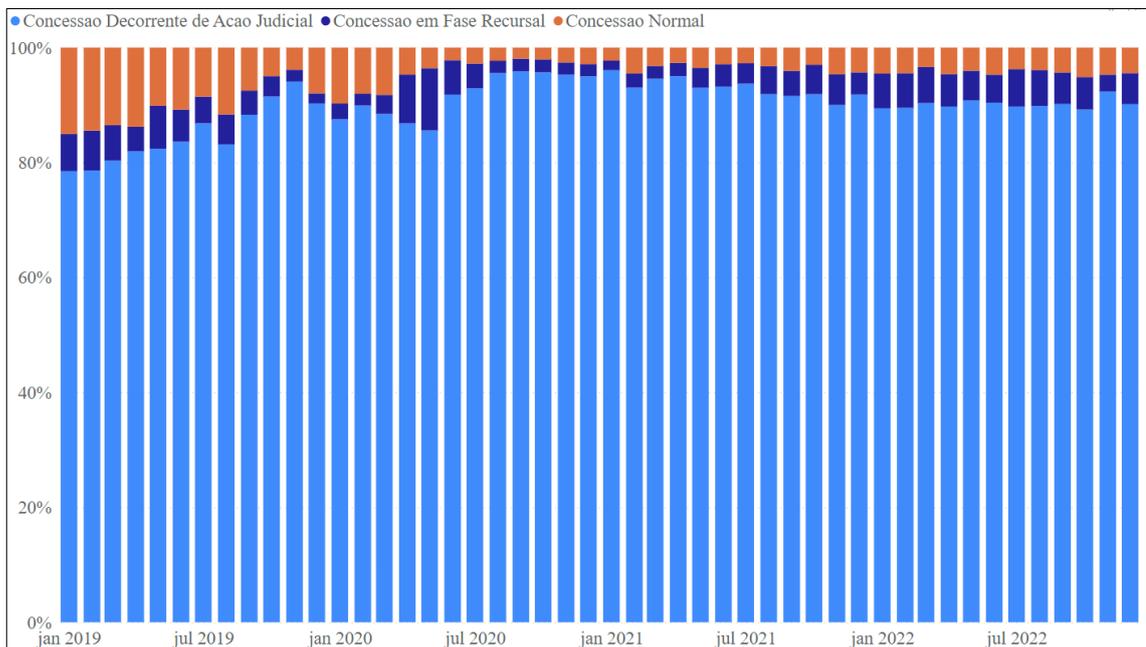
No caso da aposentadoria especial, o que pode justificar a distorção é a admissão de demandas judiciais postulando a aposentadoria especial – como pedido principal ou subsidiário – lastreadas em indeferimentos de aposentadoria por tempo de contribuição. Isso se justifica pelo fato de que, nos requerimentos administrativos de aposentadoria por tempo de contribuição, é possível ao segurado pedir o reconhecimento, e a conversão em comum, de lapsos de atividade especial capazes, ou não, de preencher o tempo mínimo exigido para a concessão da aposentadoria especial. Assim, casos que tais seriam registrados no INSS como indeferimento de aposentadoria por tempo de contribuição, mas a concessão judicial, como aposentadoria especial.

O mesmo problema pode ser identificado no caso da aposentadoria por tempo de contribuição do professor. Neste caso, contudo, o problema é reduzido porque não há possibilidade de conversão, com acréscimo, de tempo de trabalho no

magistério em tempo comum. O tempo de magistério não é computado de maneira especial, senão para a própria concessão do benefício do professor. Assume-se que por essa razão as distorções no cálculo da taxa de reversão, neste caso, são menores.

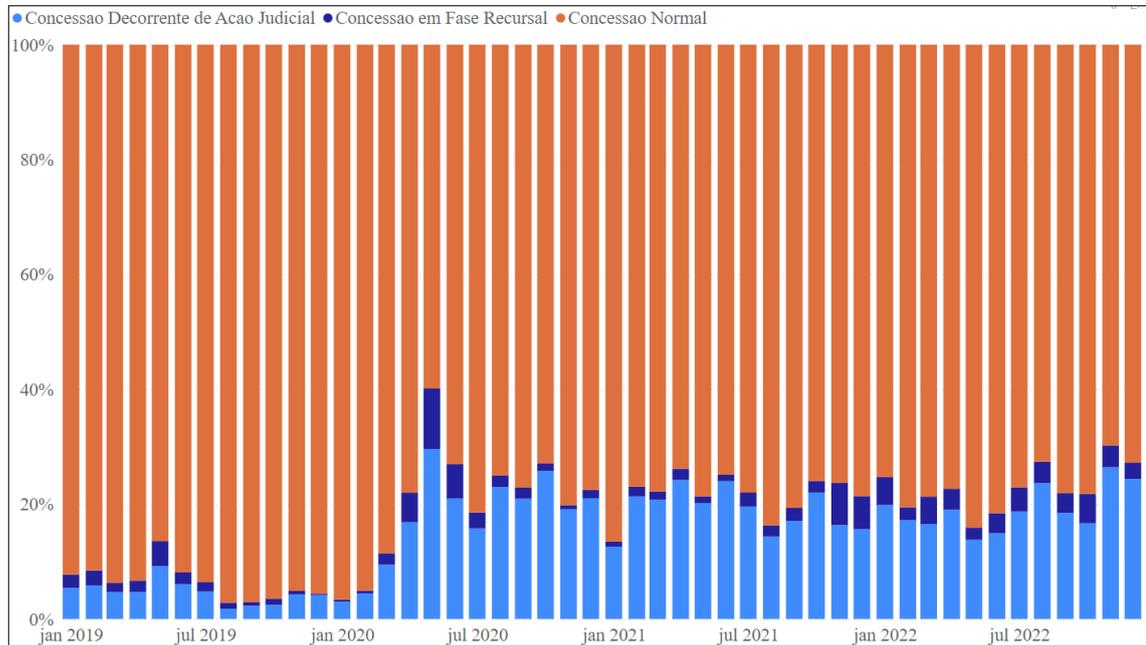
Para as aposentadorias desse grupo, consideradas as distorções no cálculo da taxa de reversão, mostra-se mais relevante conhecer a proporção de concessões por tipo de decisão, explicitadas nas figuras a seguir.

Figura 10 – Proporção dos tipos de decisão concessória na aposentadoria especial



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Figura 11 – Proporção dos tipos de decisão concessória na aposentadoria por tempo de contribuição do professor



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

A primeira constatação que se extrai das figuras é que as concessões decorrentes de recurso administrativo apresentam maior expressividade neste grupo de benefícios.

O segundo achado que merece registro consiste no fato de que, desde meados de 2020, a proporção das concessões judiciais para a aposentadoria especial fica próxima de 90%. Isso significa que, a cada 10 aposentadorias especiais concedidas, 9 são decorrentes de decisão do Poder Judiciário, aproximadamente.

Por fim, sobretudo para a aposentadoria do professor, as concessões judiciais passaram a ser mais representativas a partir de meados de 2020.

O quarto grupo foi constituído pelos benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão⁷⁰. Trata-se de benefícios destinados a dependentes dos segurados do RGPS. Por isso, embora contem com particularidades, compartilham o mesmo regime jurídico em diversos aspectos.

⁷⁰ Art. 80, Lei n. 8.213/1991: O auxílio-reclusão, cumprida a carência prevista no inciso IV do caput do art. 25 desta Lei, será 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.

Os motivos mais frequentes de indeferimento de auxílio-reclusão para a clientela urbana foram: não comprovação de efetivo recolhimento à prisão (34.157 registros), perda da qualidade de segurado (31.321), regime penal incompatível (22.975), não cumprimento do período de carência (18.261), não enquadramento no critério de renda (16.265), último salário de contribuição maior que o previsto na lei (15.363). Os motivos que se seguem são “Falta Qualidade Dep. – Companheiro” e “Segurado Gozo Benefício Previdenciário”.

Para a clientela rural, a ordem é: perda da qualidade de segurado, não comprovação de efetivo recolhimento à prisão, regime penal incompatível, não cumprimento do período de carência, falta da qualidade de dependente (companheiro) e segurado em gozo de benefício previdenciário.

Duas das três principais causas de indeferimento administrativo em ambas as clientelas envolvem aspectos particulares do auxílio-reclusão: a comprovação da prisão e do regime prisional.

O não cumprimento do período de carência também se mostra como motivo de indeferimento relevante. Esse aspecto do regime jurídico do auxílio-reclusão foi especialmente impactado pelas mudanças provocadas pela Lei 13.846/2019, que passou a exigir carência de 24 contribuições mensais para a concessão do benefício⁷¹.

Os motivos relacionados à perda da qualidade de segurado e falta da qualidade de dependente decorrem de aspectos comuns do auxílio-reclusão com a pensão por morte.

Para o benefício de pensão por morte da clientela urbana, os motivos mais frequentes foram: falta/perda da qualidade de segurado (233.751 registros), falta qualidade de dependente (companheiro) (219.456), não apresentação de documentos (108.061), recebimento de outro benefício (41.834), falta da qualidade de dependente p/ tutelado, enteado, pais e irmãos (26.853).

Para os rurais, a ordem foi: falta qualidade de dependente (companheiro) (82.675), falta/perda da qualidade de segurado (65.443), não apresentação de documentos (29.050), recebimento de outro benefício (9.543).

⁷¹ Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26: (...) IV - auxílio-reclusão: 24 (vinte e quatro) contribuições mensais. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019.)

À semelhança dos benefícios anteriores, há dezenas de casos repetidos na lista de motivos de indeferimento dos benefícios deste grupo, o que exigiu a consolidação dos dados. Um aspecto diferente que se identificou, contudo, é que a lista de motivos deste grupo é mais bem detalhada, facilitando compreender com maior exatidão o que levou ao indeferimento administrativo. Por exemplo, o motivo “falta da qualidade de dependente” indica com alguma precisão qual dos dependentes previstos no rol do art. 16 da Lei 8.213/1991 não teve sua condição reconhecida pelo INSS.

As tabelas a seguir expõem os indeferimentos, concessões judiciais e taxa de reversão para os benefícios em exame.

Tabela 11 – Taxa de reversão dos benefícios de pensão por morte nas clientelas urbana e rural

	Indeferimentos		Concessões judiciais		Taxa de reversão	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2019	143.998	47.884	23.115	15.785	16,1%	33,0%
2020	132.093	48.469	25.230	16.172	19,1%	33,4%
2021	210.024	64.292	27.275	18.673	13,0%	29,0%
2022	221.607	48.839	37.138	28.404	16,8%	58,2%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Tabela 12 – Taxa de reversão dos benefícios de auxílio-reclusão nas clientelas urbana e rural

	Indeferimentos		Concessões judiciais		Taxa de reversão	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2019	46.263	1.632	5.540	186	12,0%	11,4%
2020	41.026	2.270	5.969	195	14,5%	8,6%
2021	43.469	2.093	3.669	224	8,4%	10,7%
2022	43.207	1.507	4.446	267	10,3%	17,7%

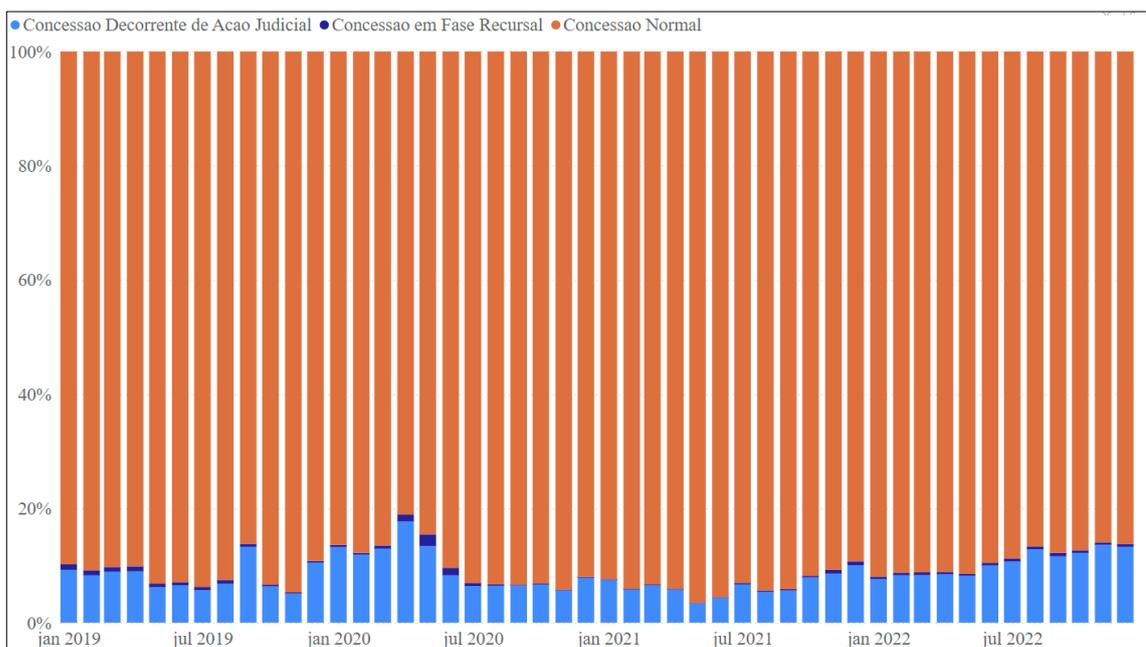
Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

As tabelas demonstram que a pensão por morte enseja maior grau de desacordo entre INSS e Judiciário, o que fica evidenciado pelas taxas de reversão superiores às do auxílio-reclusão.

Uma particularidade identificada no auxílio-reclusão foi que as taxas de reversão das clientelas não se distanciaram muito ao longo do período considerado, o que distingue esse benefício dos demais.

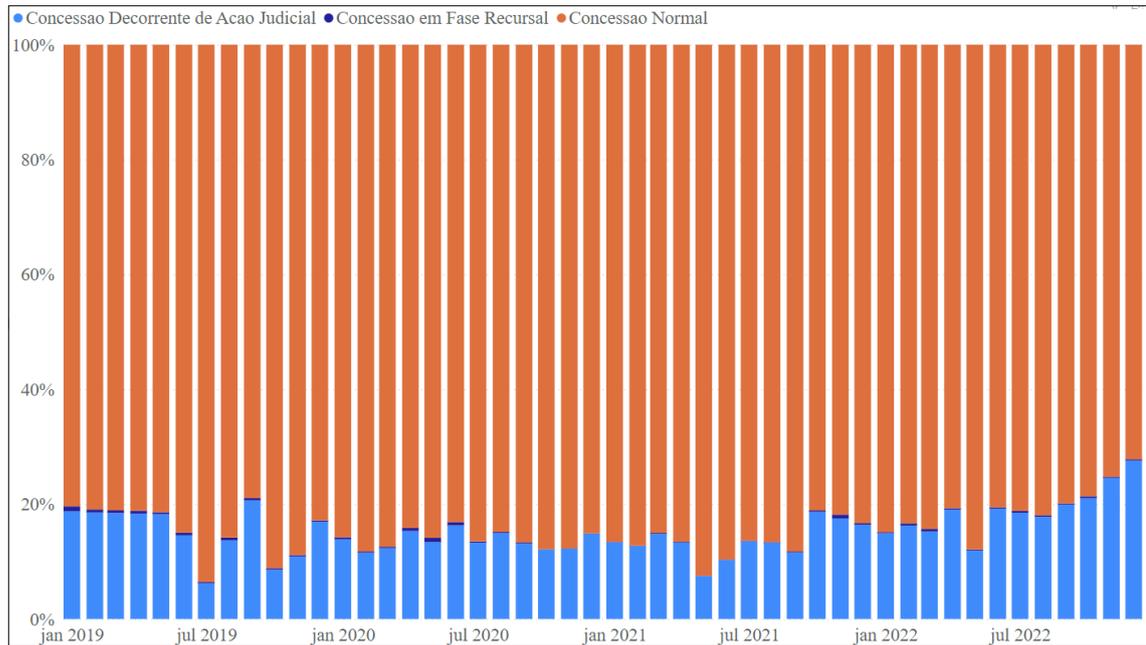
As Figuras 12 e 13 expõem a proporção das pensões por morte concedidas por decisão do INSS, da junta de recursos e judicial para as clientelas urbana e rural. O padrão é semelhante ao identificado nos demais benefícios até aqui considerados, em que a proporção de concessões judiciais na clientela rural sobrepuja à da urbana.

Figura 12 – Proporção dos tipos de decisão concessória na pensão por morte – clientela urbana



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Figura 13 – Proporção dos tipos de decisão concessória na pensão por morte – clientela rural

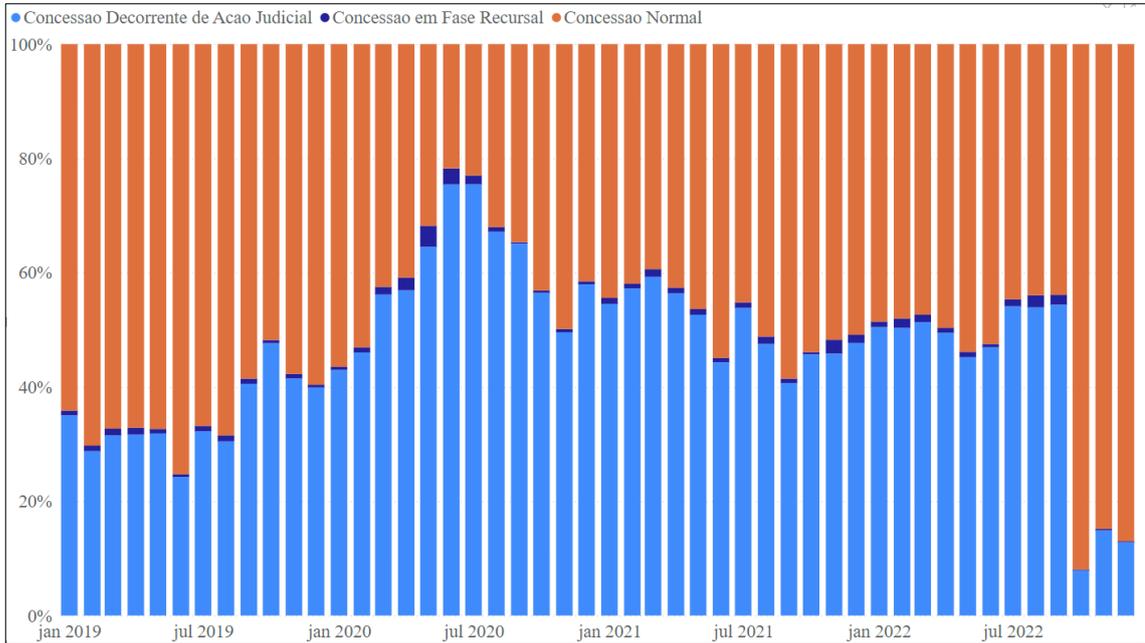


Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Vale anotar a pouca expressividade das concessões de pensão em fase recursal, em comportamento que se aproxima do identificado nos benefícios por incapacidade.

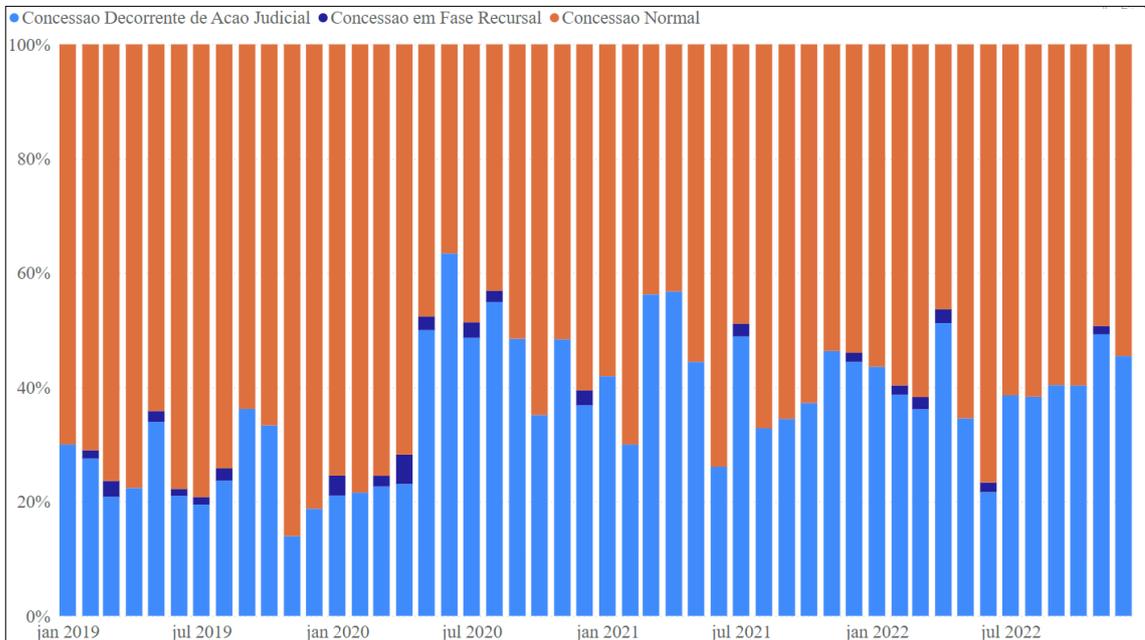
As Figuras 14 e 15 expõem a proporção dos benefícios de auxílio-reclusão concedidos por decisão do INSS, da junta de recursos e judicial para as clientelas urbana e rural. A proporção de concessões judiciais é elevada nas duas clientelas, sobretudo na urbana, o que diferencia o comportamento do auxílio-reclusão em comparação aos demais benefícios. Vale anotar que a proporção de concessões judiciais da clientela urbana sofre queda acentuada nos últimos meses de 2022, comportamento que não se reproduz na rural, cuja proporção de concessão judicial se mantém flutuando em torno de 40% desde meados de 2020.

Figura 14 – Proporção dos tipos de decisão concessória no auxílio-reclusão – clientela urbana



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Figura 15 – Proporção dos tipos de decisão concessória no auxílio-reclusão – clientela rural



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

O quinto grupo é constituído apenas pelo benefício de salário-maternidade. Cuida-se de benefício devido à segurada, por 120 dias, com início no período entre 28 dias antes do parto e a data de ocorrência deste (art. 71, LBPS). É devido, pelo

mesmo prazo, ao segurado ou segurada que adotar criança ou obtiver guarda judicial para fins de adoção (art. 71-A, LBPS).

Os motivos mais frequentes de indeferimento do salário-maternidade para a clientela urbana foram: requerente não filiada ao RGPS na data do afastamento/nascimento (410.236 registros), não cumprimento da carência (248.587), não apresentação de documentos (117.945), “Sal. Mat. Empregada Apos 01/09/2003”⁷² (117.878), não afastamento do trabalho ou da atividade desempenhada (62.691).

Para os salários-maternidade da clientela rural, as causas de indeferimento mais frequentes foram: não cumprimento da carência (567.058), requerente não filiada ao RGPS na data do afastamento/nascimento (122.751), não apresentação de documentos (77.515), recebimento de outro benefício (10.533), divergência de informações entre documentos (9.984).

A Tabela 13 mostra os indeferimentos, concessões judiciais e taxa de reversão para o salário-maternidade, por clientela.

Tabela 13 – Taxa de reversão do salário maternidade nas clientelas urbana e rural

	Indeferimentos		Concessões judiciais		Taxa de reversão	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2019	207.871	168.924	4.029	14.831	1,9%	8,8%
2020	202.011	213.906	4.052	19.584	2,0%	9,2%
2021	287.736	262.774	3.130	26.969	1,1%	10,3%
2022	477.811	174.621	3.654	70.837	0,8%	40,6%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

O salário-maternidade é o benefício em que o quantitativo de indeferimentos entre as clientelas urbana e rural é mais próximo. Ressalvado o ano

⁷² O motivo “Sal. Mat. Empregada Apos 01/09/2003” refere-se às mudanças trazidas pela Lei n. 10.710, de 10 de agosto de 2003, que passou a produzir efeitos a partir de 1º/9/2003. Essa lei estabeleceu que o salário-maternidade devido à segurada que adotar ou obtiver guarda judicial de criança para fins de adoção será pago diretamente pela Previdência Social, e que o salário-maternidade devido à segurada empregada ou trabalhadora avulsa será pago pela empresa, com posterior compensação “quando do recolhimento das contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço” (art. 72, §1º, Lei n. 8.213/91, incluído pela Lei n. 10.710/2003).

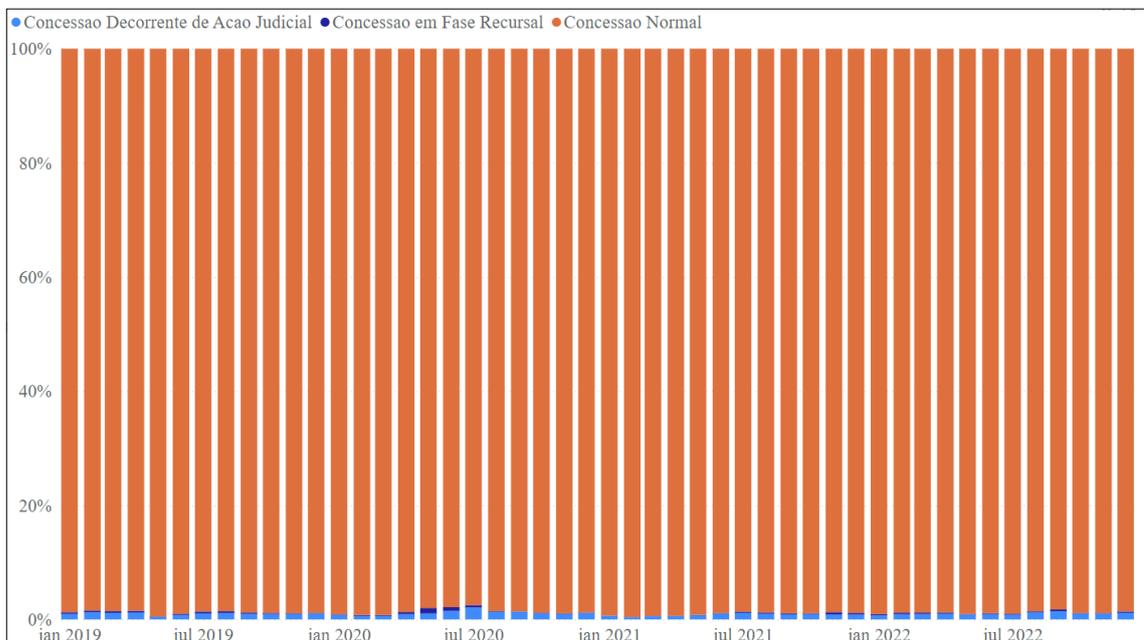
de 2022, constata-se que o número de indeferimentos flutua em patamares próximos de 200 mil/ano. Em 2022, há um crescimento acentuado dos indeferimentos da clientela urbana, e queda, para a rural.

As taxas de reversão, por outro lado, são muito discrepantes. Para a clientela urbana, a taxa de reversão do salário-maternidade é a mais baixa identificada entre todos os benefícios, revelando pouco desacordo entre INSS e Judiciário. Na rural, o nível de desacordo flutuou próximo de 9% nos anos de 2019 a 2021. Em 2022, a taxa de reversão alcançou 40,6%, valor quase 4 vezes maior que o do ano anterior.

As figuras adiante expõem a proporção de salários-maternidade concedidos por decisão do INSS, da junta de recursos e judicial para as clientelas urbana e rural.

A representatividade das concessões judiciais na clientela urbana foi diminuta. Do total de 1.602.689 benefícios concedidos no período analisado, apenas 14.865 decorreram de decisão judicial e 2.994 de recurso ao Conselho de Recursos da Previdência Social.

Figura 16 – Proporção dos tipos de decisão concessória no salário-maternidade – clientela urbana

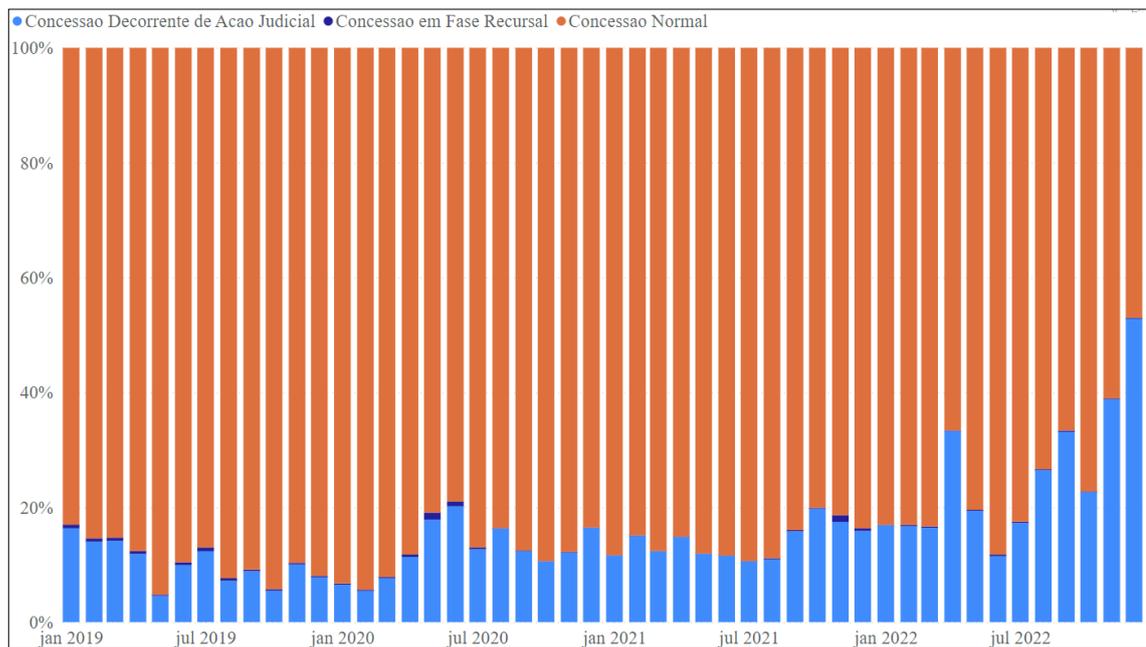


Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Na clientela rural, a distribuição é muito diferente. Do total de 793.542 concessões, 132.221 se originaram do Judiciário, enquanto 1.940, de decisão em recurso administrativo.

Vale anotar que a proporção de concessões judiciais aumentou ao longo de 2022, alcançando a maior marca no mês de dezembro.

Figura 17 – Proporção dos tipos de decisão concessória no salário-maternidade – clientela rural



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

O sexto – e último – grupo é constituído pelos benefícios de prestação continuada (BPC) ao idoso e à pessoa com deficiência.

O art. 20 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) estabelece que o BPC constitui a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família⁷³.

As espécies de BPC compartilham o requisito pertinente à renda: o benefício somente será devido ao idoso ou à pessoa com deficiência cuja renda familiar *per capita* mensal seja igual ou inferior ao patamar estabelecido em lei⁷⁴.

⁷³ Cuida-se de concretização da garantia prevista no art. 203, V, da Constituição da República.

⁷⁴ O art. 20, §3º, da LOAS estabelece que atende ao critério de renda “a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo”.

Além do requisito financeiro, a concessão do BPC ao idoso depende da comprovação do requisito etário de 65 anos. Para a pessoa com deficiência, a concessão demandará a comprovação, por meio de avaliação médica e social, da existência de impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, possa obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas⁷⁵.

Os motivos de indeferimento mais frequentes para o BPC ao idoso foram: não enquadramento no critério de renda previsto no art. 20, §3º, LOAS (242.267 registros), não cumprimento de exigências (88.001), falta de inscrição ou atualização dos dados do CadÚnico (69.963), desistência do requerente (20.023), não enquadramento no requisito etário (15.271), recebimento de outro benefício (15.097).

Para o BPC à pessoa com deficiência, foram: não atende ao critério de deficiência para acesso ao BPC (654.550), não enquadramento no critério de renda previsto no art. 20, §3º, LOAS (322.440), não comparecimento para realizar avaliação médica ou social (264.495), falta de inscrição ou atualização dos dados do CadÚnico (202.501), existência de vínculo em aberto para o titular (149.038), não cumprimento de exigências (132.096), desistência do requerente (77.103).

No período de 2019 a 2022, 462.319 requerimentos de BPC ao idoso foram indeferidos pelo INSS, ao passo que, para o BPC à pessoa com deficiência, esse número alcançou 1.862.266.

A Tabela 14 mostra os indeferimentos, concessões judiciais e taxa de reversão por espécie de BPC. O ano de 2022 é marcado pelo recorde de indeferimentos, alcançando marca que se aproxima do dobro do ano anterior. Em relação ao benefício à pessoa com deficiência, o número de indeferimentos quase triplica entre 2019 e 2022. Por sua vez, a flutuação das taxas de reversão para as espécies segue dinâmica semelhante, com as maiores marcas em 2020, e as menores, em 2022.

⁷⁵ Lei n. 8.742/1993, art. 20, § 2º: Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015)

Tabela 14 – Taxa de reversão do grupo benefício de prestação continuada

	Indeferimentos		Concessões judiciais		Taxa de reversão	
	Idoso	PcD ⁷⁶	Idoso	PcD	Idoso	PcD
2019	94.233	299.623	10.819	42.863	11,5%	14,3%
2020	103.522	224.482	15.695	45.355	15,2%	20,2%
2021	99.049	485.952	14.292	48.366	14,4%	10,0%
2022	165.515	852.209	14.529	71.911	8,8%	8,4%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

A análise da representatividade por tipo de decisão concessória revela que a participação das decisões judiciais no caso do BPC à pessoa com deficiência é mais expressiva do que no caso do BPC ao idoso.

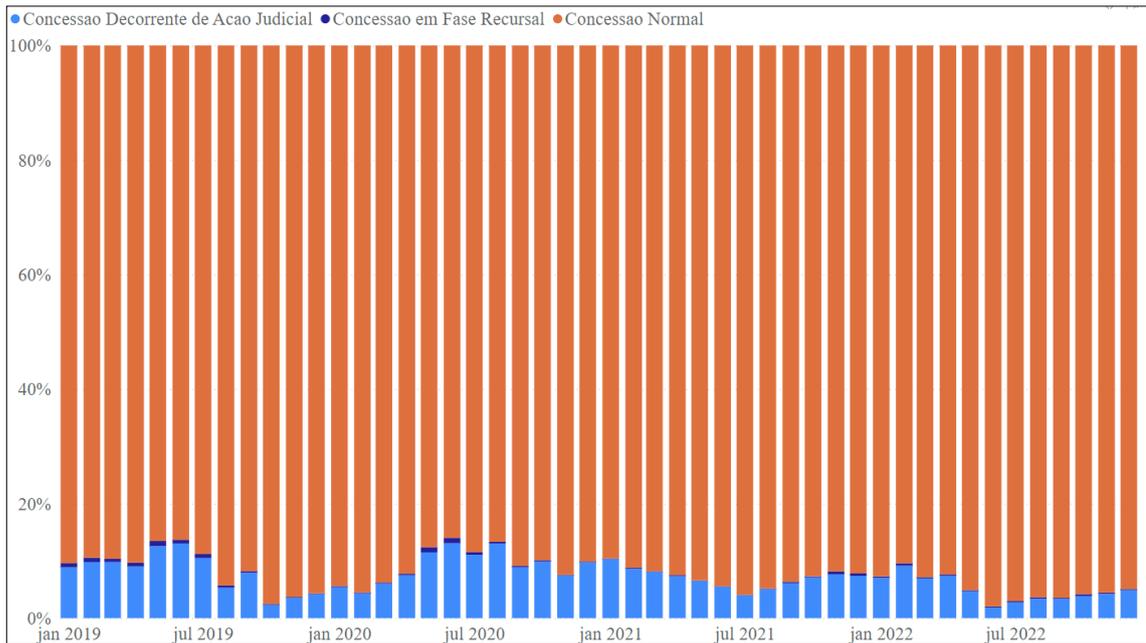
As figuras adiante expõem esse achado. Vale anotar que, em ambos os casos, houve uma queda na representatividade das concessões judiciais ao longo do período analisado, com uma aparente tendência de crescimento a partir de meados de 2022.

Em relação ao BPC à pessoa com deficiência, no período de abril a setembro de 2020, coincidente com o início da pandemia do Covid-19, as concessões judiciais chegam a ultrapassar 90% do total. Isso ocorreu porque, nesse período, o INSS não conseguiu realizar avaliações médicas e sociais, levando ao atraso na decisão dos requerimentos desses benefícios. Como as concessões judiciais permaneceram acontecendo, houve um aumento proporcional destas em relação às administrativas.

No restante do período, embora a dinâmica de variação apresente semelhanças, a proporção de concessões judiciais sempre foi muito superior que a do BPC ao idoso.

⁷⁶ Pessoa com deficiência.

Figura 18 – Proporção dos tipos de decisão concessória BPC – idoso



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

Figura 19 – Proporção dos tipos de decisão concessória no BPC – pessoa com deficiência



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

2.4 Síntese dos resultados da evidência quantitativa

Esta seção apresentou os resultados do levantamento quantitativo. Os dados foram extraídos do Portal de Dados Abertos do Governo Federal. Mostram a

evolução das concessões e indeferimentos dos benefícios previdenciários do RGPS e dos benefícios de prestação continuada da Assistência Social, entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2022.

Em relação aos benefícios previdenciários, a evidência mostrou que o número de indeferimentos prevalece sobre o de concessões (excluídas as judiciais) desde o final de 2020. Quanto ao BPC, os números apresentam uma tendência semelhante, com indeferimentos superando as concessões regularmente. Em 2022, os indeferimentos cresceram acentuadamente, enquanto as concessões caíram.

Buscando quantificar a litigiosidade sobre os benefícios operacionalizados pelo INSS, calculou-se uma taxa de judicialização, a partir da razão entre o quantitativo de indeferimentos administrativos e o de novos processos judiciais. Por sua vez, para estimar o desacordo entre Judiciário e INSS, calculou-se uma taxa de reversão, pela relação entre os indeferimentos administrativos e as concessões judiciais.

A evidência mostrou que a taxa de judicialização dos benefícios previdenciários caiu durante 2020 e 2021, provavelmente devido à pandemia de COVID-19, retornando aos níveis de 2019, em 2022 (74,7%). A taxa de reversão variou pouco entre 2019 e 2021, mas alcançou seu pico, em 2022 (17%).

No que toca ao BPC, a taxa de judicialização teve seus maiores níveis em 2020 (46,9%), retornando a patamares próximos de 2019, em 2022 (40%). Já a taxa de reversão alcançou seu pico em 2020 (18,6%), e chegou ao piso, em 2022 (8,5%).

Na análise por clientela, os dados mostraram uma variação significativa na proporção de concessões judiciais e nas taxas de reversão entre as clientelas urbana e rural.

No agregado do período entre 2019 e 2022, para a clientela urbana, 10,83% de todas as concessões foram judiciais; para a rural, esse número foi de 23,81%.

A taxa de reversão também destoou significativamente de acordo com a clientela. Na rural, a taxa de reversão, entre 2019 e 2022, variou de 30,4% para 55,9%. Na urbana, essa variação foi de 10,9% para 10,7%.

Foi possível depreender que aspectos pertinentes ao regime jurídico da clientela rural são fonte de especial desacordo entre INSS e Judiciário. Isso ficou claro, ainda, pela taxa de reversão dos indeferimentos de benefícios dos segurados

especiais (34,8%) – principal categoria da clientela rural –, substancialmente superior à taxa das demais formas de filiação⁷⁷.

Quanto à variação na proporção de concessões judiciais e nas taxas de reversão entre as diferentes espécies de benefícios, mais uma vez os dados mostraram que os benefícios rurais têm taxas de reversão significativamente maiores que os urbanos. A título de exemplo, nos benefícios por incapacidade, na pensão por morte e nas aposentadorias por idade e tempo de contribuição, as taxas de reversão da clientela rural chegam comumente ao dobro das da urbana.

Vale apontar, ainda, a alta proporção de concessões judiciais da aposentadoria especial, próxima de 90% do total, indicando que o entendimento do Judiciário quanto aos critérios jurídicos e à comprovação do tempo especial é menos rigoroso que o do INSS.

No caso do salário-maternidade da clientela urbana, o que chamou a atenção foram as baixas taxas de reversão, flutuando em torno de 1 ou 2%, bem como a menor proporção de concessões judiciais entre todos os benefícios.

Finalmente, quanto aos benefícios de prestação continuada, o que se percebeu foi que não há grandes variações entre as taxas de reversão dos benefícios requeridos por pessoas idosas e com deficiência. Por outro lado, a proporção de concessões judiciais foi significativamente superior nos benefícios das pessoas com deficiência, indicando que os critérios jurídicos e aspectos probatórios pertinentes à comprovação desse requisito são mais rigorosos em âmbito administrativo que judicial.

⁷⁷ Os segurados avulsos estão em segundo lugar, com taxa de reversão de 20%.

3 RESULTADOS DA EVIDÊNCIA QUALITATIVA

Nesta seção são apresentados os resultados do levantamento qualitativo, consistente na análise das entrevistas e do processo administrativo de edição da Instrução Normativa PRES/INSS n. 128.

São analisados os dados obtidos a partir de 12 (doze) entrevistas semiestruturadas realizadas com atores-chave do INSS, da Procuradoria Federal Especializada e do Ministério de Previdência Social.

A realização de cada entrevista foi precedida de manifestação de anuência ao termo constante do Apêndice A, que garantiu aos entrevistados o anonimato.

As entrevistas foram gravadas em áudio e vídeo, com exceção da do entrevistado 12, cujo arquivo de gravação foi corrompido, remanescendo apenas as anotações feitas durante o diálogo.

No tópico subsequente, são analisados os dados produzidos a partir do Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55, do qual resultou a elaboração da Instrução Normativa PRES/INSS n. 128, de 28 de março de 2022 – ato que, atualmente, reflete o entendimento do INSS sobre a política previdenciária, disciplinando as regras, procedimentos e rotinas adotadas pela Autarquia para efetiva aplicação das normas de direito previdenciário.

Na análise do processo administrativo, são destacados os fluxos de construção da Instrução Normativa 128, com enfoque para trâmites relacionados à incorporação de entendimentos oriundos de decisões judiciais.

Os dados qualitativos são utilizados de modo complementar: o resultado das entrevistas expressa como os atores-chave percebem a atividade de produção normativa e de incorporação de entendimentos judiciais, ao passo que o resultado da análise do processo administrativo explicita como o INSS efetivamente desempenha essa atividade, completando o conjunto de dados qualitativos analisados.

3.1 Entrevistas

O material de análise obtido com as 12 (doze) entrevistas foi sumarizado em relatórios – um para cada entrevista – reunindo as falas dos atores-chave nos seguintes tópicos: *(i)* considerações gerais sobre a atividade normativa do INSS, *(ii)* procedimentos adotados para produção de normas pelo INSS, *(iii)* possibilidades e

limites da atividade normativa do INSS, e (iv) conformidade das normas do INSS com os entendimentos judiciais consolidados.

A análise dos relatórios permitiu a identificação, a partir da recorrência com que surgiram nas falas, de categorias associadas aos incentivos para a conformidade das normas do INSS com os entendimentos judiciais consolidados, o que viabilizou a subdivisão do tópico *iv* da seguinte forma: *a*) resistência do corpo de servidores do INSS, *b*) impactos econômico-financeiros, *c*) atividade operacional do INSS, *d*) uniformidade e segurança jurídica, *e*) autonomia normativa do INSS, *f*) Judiciário como formulador de políticas, *g*) inversão de prioridades político-administrativas, *h*) diálogos institucionais, *i*) papel da Procuradoria Federal.

Foram ouvidos presidentes, diretores, coordenadores e outros servidores da área técnica do INSS; integrantes da Procuradoria Federal Especializada (PFE) do INSS, e titulares de cargos de gestão do Ministério da Previdência Social (MPS), com atribuições pertinentes ao Regime Geral de Previdência Social.

Vários dos atores ouvidos desempenharam funções em mais de um dos órgãos de interesse. O Apêndice C associa os entrevistados com o INSS, PFE-INSS e MPS, de acordo com as funções já desempenhadas, sem detalhar os cargos ocupados, como forma de preservar-lhes o anonimato.

O resultado das entrevistas expressa como os atores-chave percebem o comportamento do INSS associado à produção de normas para implementar a política previdenciária, abrangendo os procedimentos, possibilidade e limites dessa atividade normativa, bem como as influências e impactos das decisões judiciais consolidadas sobre essa atividade.

Em outras palavras, é possível depreender das entrevistas a compreensão desses atores-chave relativa aos incentivos que animam o comportamento do INSS para promover, ou não, a conformidade de suas normas com entendimentos judiciais.

Mais uma vez, esta pesquisa utilizou, como subsídio inicial, os resultados das entrevistas realizadas no estudo do INSPER “A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais”⁷⁸, com atores do sistema de justiça e com integrantes da Procuradoria Federal e INSS. As entrevistas realizadas pelo estudo referido abordaram diversos temas relacionados à judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais, tendo sido dedicado, na seção “Processo

⁷⁸ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020.

Administrativo”, um subtópico “Divergência entre INSS e jurisprudência”, com as falas dos entrevistados, resumidas em uma página⁷⁹, sobre o problema da conformidade das normas do INSS com os entendimentos judiciais consolidados.

O referido subtópico “Divergência entre INSS e jurisprudência”, com o resultado das entrevistas realizadas pelo estudo, pode ser sumarizado em duas ideias centrais. Primeira, o INSS possui uma interpretação restritiva e pouco flexível da lei. Esse comportamento gera divergências com as decisões consolidadas da TNU, STJ e STF. O exemplo citado é o da divergência de critérios jurídicos utilizados nas perícias médicas: enquanto a perícia do INSS foca na incapacidade para o trabalho do ponto de vista médico, a do “Judiciário expande esse conceito para abarcar também o contexto social no qual o segurado se insere”⁸⁰. Segunda, os agentes do INSS estão sujeitos a incentivos – como o receio de responsabilização pessoal por erros –, que os levam a observar primariamente as normas internas e as recomendações da Procuradoria Federal, ensejando a prevalência do entendimento desta, em caso de divergência interna. Eventualmente, a Procuradoria busca incorporar a jurisprudência às normas do INSS, mas há resistências dos gestores, por receio de agir contra a lei⁸¹.

É importante destacar que os resultados das entrevistas conduzidas nesta pesquisa revelam uma série de novos aspectos sobre a conformidade das normas do INSS com as decisões judiciais, que não foram abordados no estudo anteriormente mencionado. Ademais, os resultados adiante relatados contradizem parcialmente os do estudo do INSPER, como no ponto pertinente à prevalência da posição da Procuradoria sobre a da área técnica do INSS.

3.1.1 A atividade normativa do INSS

O INSS é responsável pelo reconhecimento do direito a benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social e a benefícios de prestação continuada da Assistência Social.

⁷⁹ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 76.

⁸⁰ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 76.

⁸¹ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 76.

Para desempenhar essa função, a autarquia edita atos normativos que interpretam, operacionalizam e detalham a aplicação das normas constitucionais, legais e, sobretudo, regulamentares. São esses atos – instruções normativas, portarias, ofícios e memorando-circulares, entre outros – que balizam a tomada de decisão concreta dos servidores sobre os benefícios requeridos. Os servidores das agências efetivamente decidem os requerimentos com base nas diretrizes fixadas nos atos internos do INSS, e não nas normas constitucionais, legais ou regulamentares (entrevistado 3).

De acordo com os entrevistados 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 12, as normas constitucionais e legais, apesar de definirem os benefícios e requisitos gerais, são genéricas e necessitam de regulamentação detalhada para que os servidores possam analisar e conceder os benefícios de modo uniformizado. As instruções normativas detalham procedimentos, fluxos, documentação comprobatória, interpretações e outros aspectos necessários à implementação prática da legislação.

O entrevistado 2 aponta que, ao detalhar normas e procedimentos, os atos normativos do INSS reduzem a discricionariedade dos servidores, padronizando critérios para a tomada de decisão dos requerimentos administrativos e, por consequência, conferem igualdade de tratamento aos requerentes e segurança jurídica à atividade dos servidores, minimizando riscos de punição disciplinar e fraudes.

O entrevistado 11 ressalta que as normas editadas pelo INSS também suprem lacunas e ambiguidades da legislação superior, conferindo-lhe maior clareza e precisão.

A edição de atos normativos é um dos meios pelos quais o INSS responde a mudanças na legislação (entrevistados 3 e 10). Alterações em leis, medidas provisórias, decretos e outras normas superiores demandam que o INSS edite novos atos para adequar suas interpretações e procedimentos internos.

Mas não apenas mudanças da legislação superior geram, como resposta do INSS, a edição de novos atos normativos. Para atender a diretrizes políticas superiores, como do Ministério da Previdência, o INSS também responde editando normas para dar suporte à implementação da nova diretriz (entrevistado 10).

Fatores extrajurídicos, como estímulos de natureza política, podem influenciar o INSS a incorporar entendimentos divergentes dos seus. O entrevistado 1 cita o caso da ação civil pública 0002320-59.2012.4.03.6183, em que o INSS celebrou

acordo para implementar a “Revisão do artigo 29”⁸² de maneira automática⁸³. O acordo foi celebrado na sede do Sindicato Nacional de Aposentados, para conferir simbolismo e repercussão ao ato (entrevistado 1).

A edição de atos normativos também constitui uma forma pela qual o INSS dialoga com o Poder Judiciário. O advento de entendimentos judiciais, especialmente de tribunais superiores, pode levar o INSS a emitir normas para internalizar tais decisões (entrevistados 1 e 10), ainda que parcialmente.

Em determinados casos, mesmo decisões não oriundas de tribunais superiores, a exemplo das proferidas em ações civis públicas com impacto no reconhecimento de direitos previdenciários, demandam a edição de ato normativo pelo INSS para adequar a política pública à decisão.

O entrevistado 3 afirma que o INSS, por vezes, edita atos normativos para evitar o ajuizamento de ações civis públicas. Nesses casos, a produção da norma é precedida de diálogos com o Ministério Público Federal ou com a Defensoria Pública da União sobre o tema que seria veiculado na demanda coletiva. A partir desses diálogos, o INSS edita a norma buscando adequar seus normativos aos consensos alcançados, prevenindo o litígio judicial.

A propósito dos diálogos institucionais, os entrevistados 1, 2, 3 e 5 afirmam que orientações decorrentes de comitês de desjudicialização e fóruns institucionais, como o FONAJEF (Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais), dos quais o INSS participa para se inteirar das discussões e demandas do Judiciário, também podem levar à edição de atos normativos para incorporar essas orientações.

3.1.2 Os procedimentos de produção de normas pelo INSS

O INSS disciplina sua atividade normativa pela Portaria PRES/INSS n. 1.313, editada em 17 de junho de 2021, ressalta o entrevistado 3⁸⁴. Os demais entrevistados não referem atos disciplinando a edição de normas pelo INSS. Não

⁸² Essa revisão consistiu na aplicação da fórmula de cálculo prevista no art. 29 da Lei n. 9.876/1999, consistente na utilização de 80% dos maiores salários-de-contribuição integrantes do período básico de cálculo, a benefícios cuja renda havia sido calculada originalmente com base em 100% dos salários-de-contribuição.

⁸³ A implementação do acordo foi disciplinada pela Resolução do Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social n. 268, de 24 de janeiro de 2013.

⁸⁴ Antes da edição da Portaria n. 1.313, era a Resolução n. 708/PRES/INSS que regia a atividade normativa do INSS.

obstante, todos convergem ao descrever um procedimento complexo e fundamentado associado à produção das instruções normativas que disciplinam as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário pelo INSS.

Atualmente, o ato que rege a aplicação das normas de direito previdenciário pelo INSS é a Instrução Normativa PRES/INSS n. 128, de 28 de março de 2022. São 674 artigos, distribuídos em seis livros (“Dos Beneficiários”, “Dos Benefícios e Serviços”, “Da contagem Recíproca”, “Do Processo Administrativo Previdenciário”, “Da Manutenção dos Benefícios” e “Das Disposições Diversas e Finais”), além de mais de duas dezenas de anexos.

A IN n. 128 revogou a n. 77/2015, que, por sua vez, revogou a n. 45/2010. Essas instruções normativas foram editadas com o mesmo objetivo de reger a aplicação das normas previdenciárias pelo INSS (entrevistado 9).

Os entrevistados 3 e 9 contam que as normas das IN n. 77 e 45, com o passar do tempo, ficaram obsoletas, por conta da edição desordenada de sucessivos atos internos, como memorandos-circulares e portarias, prevendo normas e procedimentos diversos dos da instrução normativa, gerando contradições e dificultando o trabalho dos servidores do INSS, que precisavam consultar um emaranhado de normas incoerentes para saber como proceder.

Por isso, anota o entrevistado 9, havia a necessidade de se elaborar uma “instrução normativa viva”, atualizada em tempo real, “on-line”, que compilasse e atualizasse todas as normas e procedimentos de forma organizada e sistematizada.

De acordo com os entrevistados 3 e 9, a IN n. 128 corporificou essa “instrução normativa viva”, adotando, além da atualização em tempo real nos sistemas acessíveis pelos servidores do INSS, uma estratégia de organização normativa diferente das anteriores: o corpo normativo foi distribuído entre uma “norma central” (entrevistado 3) – a própria IN n. 128 – e diversas normas acessórias – as Portarias Procedimentais n. 990 a 999, da Diretoria de Benefícios⁸⁵ –, permitindo alterações mais dinâmicas e flexíveis, já que as mudanças das portarias podem ser feitas com menos formalidades, ao nível de diretoria, ao passo que a instrução normativa só pode ser alterada pelo Presidente do INSS.

⁸⁵ A partir do Decreto n. 10.995, de 14 de março de 2022, as Diretorias de Benefícios (DIRBEN) e de Atendimento (DIRAT) foram fundidas na nova Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

A produção da IN n. 128 resultou – além do esforço de conformação com as mudanças da legislação superior – da constatação da necessidade de revisar o corpo normativo encabeçado pela IN n. 77, que já sofria de contradições e incoerências decorrentes de conflitos com outros atos internos editados pelo INSS (entrevistados 3 e 9).

As respostas dos entrevistados sobre os procedimentos adotados para editar a IN n. 128 e suas antecessoras revelam um processo complexo. Várias etapas e a participação de diferentes diretorias e órgãos são comuns nas falas, com nuances específicas mencionadas por alguns entrevistados.

De acordo com os entrevistados 4, 9, 10 e 11, o momento inicial do processo de elaboração da “norma central” do INSS consiste na formação de grupos de trabalho para discutir e consolidar o conteúdo preliminar do ato normativo, com a participação ativa dos servidores de diversas áreas do INSS. As normas a serem revisadas ou substituídas servem de ponto de partida para a elaboração do novo ato.

A diretoria afetada pela matéria desempenha o papel de coordenação dos grupos de trabalho. Em relação à IN n. 128, a coordenação coube à Diretoria de Benefícios (entrevistados 1, 4, 9, 10, 11), que ficou responsável por dar início e conduzir o processo de elaboração do ato.

Como produto da atividade dos grupos de trabalho, uma minuta do ato é elaborada, com base em pesquisa normativa, jurisprudencial e contribuições de servidores da “linha de frente” do INSS (entrevistados 2, 3, 9, 10 e 11).

A minuta é submetida à análise preliminar da Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE-INSS), que emite parecer sobre aspectos de legalidade, mérito e técnica legislativa, podendo sugerir alterações, inclusive, baseadas na jurisprudência dos tribunais (entrevistados 2, 3, 6, 8, 11).

Esse momento de elaboração da minuta é marcado por debates contínuos entre as Diretorias envolvidas, a Procuradoria Federal Especializada, e, em alguns casos, órgãos externos, para refinamento do conteúdo normativo e sua validação técnica e jurídica (entrevistados 9, 10, 11).

No caso de divergência entre a posição das Diretorias e a da PFE-INSS, tende a prevalecer a posição mais conservadora, normalmente aquela defendida pela área técnica do INSS. “Não havendo consenso, a ideia era sempre manter o texto, a interpretação técnica [do INSS]” (entrevistado 8).

Essa forma de deliberação dificulta a incorporação de entendimentos normativos menos literais e de decisões judiciais divergentes da política vigente (entrevistados 2, 7, 8 e 9).

Muitas propostas sugeridas pela PFE por ocasião da elaboração da IN n. 128 não foram acolhidas no texto final do ato, sem uma justificativa formal e motivada, ficando a decisão sob a responsabilidade da Presidência do INSS (entrevistado 6).

O papel do Ministério da Previdência Social é ressaltado pelo entrevistado 6, ao afirmar que as mais relevantes divergências são submetidas ao MPS, por meio da Secretaria do RGPS, pois “a palavra final, do ponto de vista finalístico, é do Ministério”, “o detentor da política”.

A consulta a outros órgãos, como Caixa Econômica Federal, Receita Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Previdência Social e Ministério do Desenvolvimento Social, para alinhar questões de interesse comum e validar a minuta, foi ressaltada pelos entrevistados 1, 4, 8 e 11. A consulta envolve tanto a colheita de informações técnicas (entrevistado 4), quanto a validação técnico-política das normas da minuta. O entrevistado 1 afirma que, em situações com impacto econômico significativo, há uma avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os entrevistados 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10 e 12 anotam a necessidade de alinhamento com o Ministério da Previdência, sobretudo por intermédio da Secretaria do Regime Geral de Previdência Social, e que temáticas sensíveis são discutidas previamente com o Ministério para garantir conformidade com as diretrizes governamentais. Em atos normativos que envolvem o benefício de prestação continuada, há preponderância da participação do Ministério responsável pela Assistência Social.

Após um amplo processo de discussão, a minuta preliminar passa por rodadas de validação dos textos e ajustes finais realizados por uma equipe reduzida (entrevistados 2, 5, 6, 9, 10 e 11).

O produto é submetido à Presidência do INSS, que realiza nova revisão jurídica e validação técnico-política junto ao Ministério, antes de aprovar e publicar o ato (entrevistados 3, 5, 6, 7 e 8).

O entrevistado 12 destaca a interação entre o Ministério da Previdência, por meio da Secretaria do RGPS, e o INSS, para além da edição das instruções normativas. Sustenta que há atos que são “assinados a quatro mãos” – em alusão ao

Secretário do RGPS e ao Presidente do INSS. Cita o “Atestmed”⁸⁶ para exemplificar uma política elaborada a partir da ação concertada do Ministério com o INSS.

O entrevistado 12 anota, no entanto, que a intensidade desse relacionamento institucional é variável a depender da afinidade entre as gestões do INSS e do Ministério.

Se, para atos normativos complexos, como as Instruções Normativas n. 45, 77 e 128, há um processo mais demorado e complexo; para atos menos relevantes, como memorandos-circulares e portarias, a aprovação depende de poucas formalidades jurídicas, o que permite uma resposta mais rápida e flexível a necessidades imediatas (entrevistado 2, 8 e 9). Esses atos podem ou não passar pelo crivo da Procuradoria, a depender do seu impacto e importância (entrevistado 2).

Além dos procedimentos descritos acima, o INSS também edita atos normativos quando se vê obrigado a cumprir decisões judiciais que alteram a interpretação e a forma como a política previdenciária é implementada pela autarquia. Essa situação ocorre usualmente com decisões proferidas em ações civis públicas que determinam comportamentos específicos ao INSS (entrevistados 2, 3 e 9). Nesses casos, o procedimento de edição do ato é mais simples: tão logo a Procuradoria Federal Especializada emite parecer para imediato cumprimento da decisão, o ato normativo é elaborado nos estritos termos determinados pelo Judiciário.

Por vezes, a operacionalização do cumprimento da decisão exige que o ato editado pelo INSS discipline aspectos não definidos pelo Judiciário, o que abre margem interpretativa para o INSS. A ação civil pública que obrigou o Instituto a reconhecer o trabalho infantil para fins previdenciários é ilustrativa dessa situação: para operacionalizar o cumprimento, o INSS precisou normatizar a forma de comprovação do direito reconhecido judicialmente (entrevistado 3).

Finalmente, em caso de reversão da decisão judicial, o ato normativo é revogado, restabelecendo a política anterior.

3.1.3 As possibilidades e os limites da atividade normativa do INSS

⁸⁶ O “Atestmed” consiste no requerimento de análise documental do benefício por incapacidade temporária, ficando dispensada a emissão de parecer conclusivo da Perícia Médica Federal quanto à incapacidade laboral. Trata-se, em suma, de simplificação das regras para a concessão do benefício por incapacidade temporária por meio de análise documental realizada pelo INSS.

As respostas dos entrevistados sobre as possibilidades e os limites das normas internas editadas pelo INSS para disciplinar o reconhecimento de direitos destacam vários pontos em comum, indicando um conjunto de aspectos convergentes sobre as restrições legais e operacionais enfrentadas pela autarquia.

O aspecto mais ressaltado foi a hierarquia legal, ou seja, a necessidade de conformidade dos atos do INSS com as normas superiores (Constituição, leis e decretos). As normas internas não podem contrariar, extrapolar ou inovar em relação aos atos superiores (entrevistados 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12).

Foi comum a diversos entrevistados a afirmação de que a política pública é do Ministério, cabendo ao INSS apenas implementá-la, seguida da fala de que as instruções normativas são ferramentas para detalhar a aplicação das políticas definidas em legislação, não para modificá-las.

Por isso, especialmente em mudanças mais significativas dos normativos internos, o INSS tem autonomia limitada, havendo a necessidade de aprovação do Ministério (entrevistados 2, 3, 6, 8 e 11).

Na mesma linha, a fala do entrevistado 7, traduzindo a opinião revelada por outros entrevistados, de que “o INSS se vê mais como um órgão executório do que como formulador de políticas”. Por isso, os entrevistados 2 e 8 ressaltam a necessidade de conformidade das normas do INSS com as estabelecidas em decreto regulamentar e as diretrizes ministeriais, mesmo quando contrariadas por entendimentos judiciais. O INSS não pode alterar seu entendimento quando é o “Executivo dizendo uma coisa, e o Judiciário dizendo outra” (entrevistado 2). Nesses casos, entendem que é necessário que haja, antes, a mudança do decreto pelo “detentor da política” (entrevistado 6), para viabilizar a incorporação do entendimento judicial no normativo do INSS.

Essa compreensão do papel do INSS se desdobra em um receio institucional de extrapolar os mandamentos legais, o que leva a uma interpretação conservadora das leis. Isso é evidenciado pela hesitação do INSS em adotar, por exemplo, interpretações judiciais mais flexíveis que não estão literalmente previstas em lei (entrevistados 7 e 8). Nessa linha, o entrevistado 12 argumenta que o INSS não pode flexibilizar os critérios legais; o Judiciário, sim.

Os entrevistados 3 e 10 asseveram que os precedentes dos tribunais superiores devem se sobrepôr às normas internas divergentes. Contudo, na linha do sustentado pelos entrevistados 7 e 8, o entrevistado 6 ressalta que há uma “dificuldade

imensa” de conformação com entendimentos judiciais que, na perspectiva da PFE e do próprio INSS, “contrariam frontalmente o que está na lei”.

Os entrevistados 8 e 10 afirmam que ocorrem divergências interpretativas também entre as normas do INSS e as decisões de instâncias recursais administrativas do Conselho de Recursos da Previdência Social. Anotam que o INSS, da mesma forma que acontece com as decisões judiciais, tem dificuldade de incorporar entendimentos mais “flexíveis” do CRPS.

O entrevistado 8 reconhece que o CRPS é “menos vinculado à questão das instruções normativas”, mas alerta que “ele também não é o Judiciário”. Defende que o órgão não pode ter parâmetros de tomada de decisão tão diferentes dos do INSS, uma vez que, embora não integre o Instituto, é parte do Ministério da Previdência.

Por sua vez, o entrevistado 12 informa que está havendo um trabalho do Ministério junto ao INSS para promover as incorporações dos entendimentos do CRPS, mas não aponta casos de mudanças de normas do INSS para se adequar a decisões do Conselho.

Em relação ao alcance, o entrevistado 3 sustenta que os efeitos dos atos normativos editados pelo INSS são restritos à atuação interna do INSS, não vinculando entidades externas, como a AGU ou o Judiciário.

Para organizar a atuação administrativa do INSS, as normas internas podem detalhar procedimentos operacionais e formas de comprovação de direitos (entrevistados 2, 5 e 6). Nesse sentido, para o entrevistado 2, “uma determinada mudança operacional de qual documento deve ser considerado para o reconhecimento determinado benefício” é da alçada do INSS e não depende da validação do Ministério.

O entrevistado 3 revela, no entanto, que os limites da autonomia do INSS na definição de regras probatórias não são tão claros. Citando o caso da ação civil pública que obrigou o INSS a reconhecer o trabalho infantil para fins previdenciários, o entrevistado relata a ocorrência de atritos com o Ministério da Previdência por conta da definição feita pelo INSS da documentação necessária para a comprovação do trabalho infantil. Por isso, de acordo com o entrevistado, a orientação, agora, é que as normas pertinentes à comprovação de direitos sejam validadas pelo Ministério, “porque pode ser que a gente adote algum procedimento que está sendo mais concessivo do que um outro modelo”.

O entrevistado 12 reconhece que já houve atritos porque o INSS avançou sobre as competências do Ministério, mas sustenta que essa situação já foi superada.

Alguns entrevistados afirmam que as instruções normativas devem se adaptar às decisões judiciais, especialmente as do Supremo Tribunal Federal (entrevistados 2, 3 e 10). No entanto, a maioria das falas aponta as decisões proferidas em ações civis públicas como as que causam impacto direto e imediato sobre a atividade do INSS, exigindo conformação normativa e adaptação de sistemas (entrevistados 2, 3, 6, 8, 9 e 10).

A necessidade de imediata conformação normativa e adaptação de sistemas é apontada como uma dificuldade do INSS não apenas nos casos de ações civis públicas, mas em qualquer situação que exija alterações administrativas inesperadas. Citando a dificuldade enfrentada pelo INSS para implementar normas aprovadas de inopino por medidas provisórias, o entrevistado 7 recorre à imagem de um “transatlântico” para ilustrar a dificuldade do INSS de conformar seus rumos em situações de mudanças normativas bruscas.

Outros aspectos apontados como limite à atividade normativa do INSS foram a geração de impacto financeiro não previsto na legislação (entrevistados 4 e 5), e a necessidade de respeitar a interpretação jurídica da Procuradoria Federal Especializada do INSS quanto à legalidade dos dispositivos propostos (entrevistados 6, 9 e 11).

3.1.4 A conformidade das normas do INSS com os entendimentos judiciais

O INSS incorpora entendimentos judiciais por meio dos atos normativos que edita. Além desse instrumento, os entrevistados 2 e 6 ressaltam que, desde 2020, o Decreto n. 3.048 autoriza a edição de súmulas pelo Presidente do INSS para internalizar decisões judiciais. No entanto, não têm notícia de que esse instrumento tenha sido utilizado alguma vez.

Os atores entrevistados ressaltam que o INSS analisa internamente os entendimentos firmados pelos tribunais superiores relativos à sua atividade, ainda que eventualmente não os incorpore às suas normas.

A necessidade de conformidade das normas internas com os entendimentos judiciais é ressaltada pelos entrevistados 2, 3 e 10, para quem o INSS precisa adaptar suas instruções normativas para se conformar aos parâmetros e

interpretações estabelecidos pelo Poder Judiciário, especialmente quando a decisão é do Supremo Tribunal Federal.

Os entrevistados 1, 5, 6, 8, 10 e 11 afirmam que os entendimentos judiciais já pacificados, como ações civis públicas, súmulas e jurisprudências dominantes dos tribunais superiores, tendem a ser incorporados.

No entanto, os atores ouvidos explicitam que a incorporação tende a ser dificultada por diversos fatores, que adicionam complexidade à decisão pela conformidade. Esses fatores são tratados nos tópicos adiante.

3.1.4.1 Resistência do corpo de servidores do INSS

Vários entrevistados reconhecem a existência de resistência do corpo técnico do INSS em modificar seus entendimentos para se conformar à jurisprudência.

De acordo com o entrevistado 2, os servidores do INSS, sobretudo da área de reconhecimento de direitos, “são muito convictos do seu entendimento” e acreditam que “os juízes estão errados” – fala dita em alusão ao pensamento de que entendimentos judiciais seriam fruto de julgamentos proferidos sem o conhecimento da realidade experimentada pelos servidores na implementação da política previdenciária. O entrevistado assevera que a área técnica do INSS tem “uma voz muito ativa nas discussões de normatização”, havendo “um movimento defensivo muito grande deles em relação às decisões judiciais”.

O entrevistado 6 indica que a discordância com o mérito da decisão judicial alimenta a resistência interna, não apenas dos servidores da área técnica do INSS, mas também da PFE, ao reconhecer uma “dificuldade imensa” de incorporação de decisões que “contrariam frontalmente o que está na lei”.

Por outro lado, o entrevistado 6 relata que a Procuradoria e a área técnica do INSS estiveram em posições antagônicas, quando a PFE instaurou procedimentos administrativos para viabilizar incorporações de entendimentos judiciais, mas que o INSS, além de não acolher a orientação, sequer apresentou os motivos de sua decisão.

No mesmo sentido, o entrevistado 8 explicita a resistência interna descrevendo debates entre a Procuradoria e a equipe técnica do INSS. Anota que a área interna do INSS “defendia tecnicamente que aquilo era o correto e que o Judiciário não estava interpretando de forma adequada a lei”. Relata que, “não

havendo consenso, a ideia era sempre manter o texto, a interpretação técnica [do INSS]”. Para o entrevistado, a regra é que “a opinião técnica prevalecia”, e apenas em casos “extremos” o Ministério era chamado para resolver o impasse. Ressalta, no entanto, que a resistência não ocorria sempre, havendo a concordância interna de incorporar algumas teses judiciais consolidadas.

Os entrevistados 1 e 2 associam a postura mais conservadora dos servidores do INSS com receios de punições disciplinares e criminais (“por fraude”) caso interpretações mais flexíveis fossem acolhidas. Por isso, afirmam que o servidor da agência busca se ater à literalidade das normas internas e, muitas vezes, “opta por uma decisão mais simples, que é negar [o requerimento]” (entrevistado 1).

Por fim, para o entrevistado 6, a resistência interna é contingente a determinadas circunstâncias, reconhecendo que o período em que o INSS teve maior evolução nesse tema foi quando procuradores federais ocuparam a Presidência e a Diretoria de Benefícios da autarquia.

3.1.4.2 Impactos econômico-financeiros

Os entrevistados 2, 4, 8 e 11 ressaltam que a resistência à incorporação é maior quando a conformidade com o entendimento judicial pode gerar impactos econômicos.

O entrevistado 5 afirma que as decisões judiciais causam impactos à sustentabilidade financeira do sistema previdenciário, mas que a preocupação com esses impactos não é do INSS, senão “uma questão do governo federal”.

Também para o entrevistado 2, havendo impactos financeiros, a conformidade depende de decisão do governo, extrapolando a alçada do INSS. Inclusive, lembra que a edição de súmulas administrativas pelo INSS deve ser precedida de avaliação de impacto orçamentário e financeiro, na forma estabelecida pelo Decreto n. 10.410/2020.

Por sua vez, o entrevistado 1 afirma que a ação do INSS é determinada por um comportamento estratégico do governo, que avalia se os custos da judicialização são inferiores à economia decorrente da manutenção do entendimento divergente.

3.1.4.3 Atividade operacional do INSS

A repercussão das decisões judiciais sobre a atividade operacional do INSS também foi apontada como fator que dificulta a incorporação. As falas defendem que o INSS é mais resistente à incorporação de decisões judiciais de complexa implementação.

O entrevistado 9 sustenta que falta ao Judiciário sensibilidade quanto aos impactos operacionais de suas decisões. Assevera que as decisões em ações civis públicas, especialmente, desconsideram as realidades complexas e as limitações sistêmicas do INSS, resultando em determinações “bem-intencionadas, mas impraticáveis”.

O cumprimento das decisões em ações civis públicas é referido por outros entrevistados como algo problemático para a operação do INSS. O entrevistado 10 resume que a incorporação de decisões em ACP adiciona uma camada de complexidade operacional ao trabalho do INSS

que vai desde a publicação do normativo, especificação de sistema, criação de rotinas novas, capacitação e orientação para o cumprimento daquela decisão, e depois você tem que acabar monitorando como é que está sendo o cumprimento pra fazer a prestação de contas.

As decisões judiciais abrangentes, que beneficiam muitos segurados, também são complexas de implementar, exigindo implementação de funcionalidades e regras específicas nos sistemas do INSS (entrevistados 7 e 10).

Os entrevistados 1, 2, 3 e 11 reafirmam a dificuldade de viabilizar tecnologicamente a operacionalização de determinados entendimentos judiciais, lembrando que a DATAPREV⁸⁷ tem limitações em sua capacidade de ajustar os sistemas do INSS.

Por sua vez, ações civis públicas de abrangência regionalizada são referidas como geradoras de complexidade operacional e tecnológica para o INSS, exigindo a criação de “regras de exceção” em seus sistemas, tornando a incorporação mais árdua (entrevistados 9 e 10).

3.1.4.4 Uniformidade e segurança jurídica

⁸⁷ Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, vinculada ao Ministério da Previdência Social, com personalidade jurídica de direito privado, constituída pela Lei n. 6.125/1974. É a empresa responsável pelo desenvolvimento dos sistemas informatizados necessários à atividade do INSS.

Da mesma forma, as ações civis públicas com efeitos regionalizados são apontadas como causadoras de impactos na uniformidade e segurança jurídica da política previdenciária.

Para os entrevistados 2, 3, 6 e 8, essas ações geram várias “políticas” diferentes, variáveis a depender da localização geográfica. Foram relatados casos de ações civis públicas com efeitos sobre regiões diferentes que continham determinações diversas, até contraditórias, entre si.

Uma fala do entrevistado 2 sintetiza pensamento comum aos atores ouvidos, expressando as repercussões operacionais para implementar as várias “legislações” instituídas pelas ações civis públicas regionalizadas:

(...) uma política única, para um público específico, mas cada lugar do país tem uma legislação. E para o INSS isso é horrível, porque ele tem um sistema, o Prisma, que faz toda a concessão de benefício. O servidor na hora que vai conceder, ele tem que olhar onde tem ACP. Porque se tem ACP, não vai usar esse critério, ele vai usar outro.

Além das ações civis públicas, as mudanças recorrentes da jurisprudência, de um modo geral, são apontadas como um problema que exige adaptações nos sistemas e procedimentos do INSS, o que consome tempo e recursos (entrevistados 2, 4, 7 e 9).

Nesse contexto, também estão as decisões judiciais não definitivas, mas já exigíveis, que determinam mudanças na política. O INSS precisa promover ajustes operacionais para cumprir a decisão que, não raro, é revertida em grau de recurso, o que impõe nova adaptação operacional para retornar à situação anterior. Por isso, o INSS entende que é melhor aguardar a decisão final, do Supremo Tribunal Federal, antes de incorporar o entendimento judicial (entrevistado 7).

Outro reflexo da insegurança jurídica causada pela variabilidade da jurisprudência é ressaltado pelo entrevistado 12, para quem o INSS adota uma postura estratégica quanto à incorporação, pois o entendimento judicial internalizado, “que era o teto, vira o piso”. O entrevistado explica que, uma vez alcançada a internalização de um determinado entendimento, o entendimento não se estabiliza, senão há um redirecionamento da judicialização para avançar sobre a nova posição firmada com a internalização.

Os entrevistados 2 e 3 defendem que há jurisprudência que desincentiva a internalização. Aludem especificamente aos precedentes que reconhecem que o ato de incorporar determinado entendimento, reconhecendo o direito

administrativamente, configura renúncia à prescrição. Citam o caso da “revisão do artigo 29”, como exemplo de incorporação feita pelo INSS que foi entendida pelo Judiciário como renúncia à prescrição.

Inclusive, o entrevistado 3 diz que há diversos temas discutidos em comitês de desjudicialização, cuja incorporação pelo INSS depende da mudança da jurisprudência sobre a renúncia à prescrição.

3.1.4.5 Autonomia normativa do INSS

A autonomia normativa do INSS foi tópico recorrente nas falas. Diversos entrevistados ressaltam que o INSS não pode promover a internalização de entendimentos judiciais que conflitam com leis e decretos.

De acordo com o entrevistado 2, grande parte das normas de reconhecimento de direitos previdenciários está em lei ou decreto, cuja alteração não pode ser feita pelo INSS, o que inviabiliza a incorporação. Ressalta que, em caso de conflito com o entendimento judicial, prevalece a interpretação do Executivo sobre a política previdenciária: “É o Executivo dizendo uma coisa, o Judiciário dizendo outra, o INSS não pode, por conta própria, editar uma IN que diga o contrário do que diz um decreto” (entrevistado 2).

Para o entrevistado 7, o impasse entre INSS e Judiciário é de difícil solução nas situações de desconformidade dos entendimentos judiciais com as interpretações do Executivo – externadas pelas normas do decreto, ou por orientações ministeriais – , pois há uma dificuldade de articulação política do INSS para promover alterações legais que incorporem ou afastem as interpretações mais ampliativas do Judiciário. Essa dificuldade, segundo o entrevistado, decorre da visão que o INSS tem de si – mais de órgão de execução, que de formulação de políticas –, bem como da preocupação sobre os resultados do processo legislativo, “caso o INSS proponha mudanças legais e o Congresso as deturpe com emendas e ‘jabutis’ que extrapolem o pleito original” (entrevistado 7).

No entanto, mesmo nas temáticas para as quais a autonomia normativa do INSS é normalmente reconhecida, a exemplo das regras probatórias dos requisitos de acesso aos benefícios, não houve unanimidade quanto à atuação da autarquia.

O entrevistado 6 aponta a edição do Ofício-Circular n. 46 como exemplo de normatização mais flexível em matéria probatória. Sustenta que o ato foi editado pelo

INSS dentro da autonomia conferida pela legislação. Esse Ofício estabeleceu, em síntese, a forma de comprovação da atividade necessária ao acesso de benefícios previdenciários pelo segurado especial, instituindo regras objetivas compatíveis com suas capacidades operacionais, bem como com o entendimento firmado pelo STJ, na Súmula n. 577⁸⁸. Para o entrevistado, esse ato promoveu, de certo modo, a incorporação do referido entendimento judicial.

Por outro lado, para o entrevistado 7, há uma hesitação significativa do INSS em adotar interpretações mais flexíveis mesmo quanto à forma de comprovação de direitos, quando não há respaldo explícito em alterações legislativas. Ilustra o argumento apontando que o INSS sempre exigiu prova documental para a comprovação da união estável, mesmo a jurisprudência admitindo prova exclusivamente testemunhal⁸⁹.

3.1.4.6 Judiciário como formulador de políticas

Falas recorrentes nas entrevistas foram as de que o INSS se vê mais como um órgão executório do que como formulador de políticas, e de que é o ministério o detentor da política, não o INSS. Por isso, alterações de entendimento por parte do INSS dependeriam de mudanças na legislação ou no decreto regulamentar.

As declarações pertinentes aos limites da autonomia normativa do INSS e às dificuldades de conformidade quando há impasse entre Executivo e Judiciário são associadas, pelo entrevistado 3, à utilização das ações civis públicas como instrumento estrategicamente utilizado para contornar esses obstáculos:

O Congresso que define, aí é sancionada [a lei], enfim... aí [por exemplo] a DPU entra com ACP pro juiz mudar [a lei]. (...)
Por exemplo, não tem política para o indígena, ninguém se preocupa... mas entra com ação coletiva para o INSS resolver os problemas dos indígenas. É um desvirtuamento da questão... tem que resolver isso no Congresso, fazer uma política específica para o INSS cumprir essa política.

⁸⁸ Súmula 577 do STJ: É possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentando, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório.

⁸⁹ Em 2019, a Lei n. 13.846 alterou incluiu o §5º no art. 16 da Lei n. 8.213/1991 para alçar ao *status* legal a exigência de início de prova material contemporânea dos fatos para a comprovação da união estável: §5º As provas de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019.)

O entrevistado 3 sustenta que o Judiciário é instrumentalizado para “criar a política”, sem debate, contornando a dinâmica do processo legislativo e alijando o próprio INSS da construção das soluções.

3.1.4.7 Inversão de prioridades político-administrativas

No mesmo contexto da referência ao Judiciário como formulador de políticas, foi ressaltada a interferência que as decisões judiciais causam na agenda de prioridades político-administrativas.

O entrevistado 2 argumenta que as questões decorrentes da judicialização nem sempre são prioridade para o INSS. Reconhece, no que é secundado pelo entrevistado 6, que os momentos em que os temas da judicialização e da internalização de entendimentos foram prioritários coincidiram com as gestões de procuradores federais na presidência do INSS.

Aqui, mais uma vez, as ações civis públicas são o foco principal das falas. O entrevistado 9 diz que essas ações têm um impacto significativo nas prioridades do INSS. São como uma “faca no pescoço”: forçam o Instituto a implementar mudanças normativas rápidas que afetam sua operação geral e a alocação de recursos, priorizando questões específicas sobre demandas mais amplas (entrevistados 9 e 10).

O entrevistado 12 compara a utilização das ações civis públicas para modificar a política previdenciária como uma internalização “à fórceps”.

3.1.4.8 Diálogos institucionais

Alguns entrevistados ressaltam que a falta de diálogo institucional entre Judiciário e INSS dificulta a incorporação de entendimentos judiciais.

O entrevistado 3 afirma, para realçar a falta de diálogo com o Judiciário, que “o INSS não acompanha o mundo da Justiça”. Essa afirmação, secundada pelo entrevistado 9, contraria uma fala comum a diversos entrevistados de que o INSS sempre analisa os entendimentos firmados pelos tribunais superiores.

O entrevistado 3 prossegue reconhecendo que o INSS criou estruturas internas para lidar com o Judiciário – as centrais de análise para cumprimento das decisões judiciais – mas que esses órgãos servem apenas para acompanhar o

cumprimento de decisões judiciais, “se a gente está conseguindo cumprir ou não”, e não para engendrar um diálogo voltado ao enfrentamento das divergências de entendimento sobre a política. Para o entrevistado, o INSS “não tem conhecimento do que que o juiz está modificando [na política]”.

A responsabilidade pela falta de diálogo não é apenas do INSS, sendo atribuída também ao Judiciário e à Procuradoria. O entrevistado 3 critica a Procuradoria pela falta de iniciativa em buscar soluções para os problemas do INSS reconhecidos pelo Judiciário, e defende que cabe a este viabilizar a comunicação dos erros administrativos ao gestor:

(...) o próprio Judiciário verificando que tem procedimentos que o INSS está errando, teria que encaminhar para cá.

(...)

Se o INSS está errando, tem que chegar e trazer “olha, você está errando e precisa resolver”.

(...)

[O INSS] não tem [conhecimento]... se não for as ações coletivas... aí sim, as ações coletivas chegam aqui porque eles prestam informações sempre, mas as individuais... pode ter uma imensidão de ações individuais, até de erros administrativos, e ele [o INSS] não fica nem sabendo.

Espaços de discussão interinstitucional, como os comitês de desjudicialização⁹⁰ e o FONAJEF (Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais), são referidos como boas iniciativas para viabilizar o diálogo institucional com vistas a reduzir litígios e harmonizar práticas administrativas com entendimentos judiciais (entrevistados 1, 2, 3 e 5).

Por fim, o entrevistado 3 ressalta que o INSS desenvolve iniciativas de dialogar com o Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União para evitar o ajuizamento de ações civis públicas. De acordo com o entrevistado, o INSS trava esses diálogos institucionais para conhecer e debater o conteúdo de eventuais temas que seriam manejados via ACP, e buscar uma solução espontânea internamente, prevenindo a demanda coletiva.

3.1.4.9 Papel da Procuradoria Federal

⁹⁰ O principal exemplo é o Comitê Executivo da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social. O ato constitutivo do Comitê está disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/comite-constitutivo-estrategia_resolve.pdf. Acesso em: 3 de julho 2024.

O papel desempenhado pela Procuradoria Federal na incorporação de entendimentos judiciais é ressaltado pelos entrevistados 2, 3, 6, 8 e 11. Antes de editar novos atos, o INSS costuma consultar a Procuradoria Federal para obter pareceres e orientações sobre a conformidade dessas normas com as decisões judiciais relevantes.

Além do papel consultivo, de acordo com o entrevistado 2, a Procuradoria Federal também atua como promotor da conformidade, levando à discussão e defendendo a incorporação de decisões judiciais. Afirma que, especialmente, a área contenciosa da Procuradoria, por lidar cotidianamente com os processos judiciais, pressiona pela conformidade, levando a debates entre a Procuradoria e a área técnica do INSS para promover incorporações de entendimentos, especialmente de decisões pacíficas do STJ e STF.

Essa posição não é confirmada pelo entrevistado 3, que assevera que a atuação contenciosa da Procuradoria não dialoga com INSS para alertar sobre temas judicializados ou propor soluções.

3.2 Processo de elaboração da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022 (Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55)

O Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55 documenta os atos que levaram à elaboração da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. A tramitação ocorreu de modo eletrônico, pelo SEI – Sistema Eletrônico de Informações, no âmbito do INSS.

Os autos analisados contam 366 (trezentos e sessenta e seis) documentos, entre despachos, minutas, pareceres, notas técnicas, ofícios e outros.

No entanto, o procedimento de elaboração do texto original da IN n. 128 e das Portarias Procedimentais n. 990 a 999 vai apenas até o documento 147 – despacho da Divisão de Comunicação Administrativa do INSS, de 29/03/2022, informando a publicação dos atos aprovados no DOU nº 60, de 29 de março de 2022, Seção 1, Páginas 132 a 297 e no Portal-INSS.

Os documentos a partir do número 148 registram propostas de alteração, apresentadas a partir de maio de 2022, do texto original da IN n. 128 e das portarias procedimentais publicado em março de 2022. Cada proposta de alteração segue fluxo semelhante ao da aprovação do texto original, com manifestações das áreas técnicas

envolvidas e da PFE-INSS, antes da decisão do órgão responsável sobre o conteúdo da norma.

3.2.1 Fase inicial: a constituição do grupo de trabalho para reestruturação e revisão da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS

O momento inicial da elaboração da nova instrução normativa é marcado pela publicação da Portaria n. 15 /DIRBEN/INSS, 9 de abril de 2019, que constituiu grupo de trabalho – GT, responsável por propor um novo ato normativo a partir da atualização da estrutura e do conteúdo da IN n. 77, de modo a melhor atender às necessidades operacionais do INSS.

Foram indicados para compor o GT seis servidores lotados em Gerências-Executivas dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Rio de Janeiro, sob a liderança da Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos, da DIRBEN.

Após a constituição, o GT apresentou plano de trabalho inicial em que estabeleceu, em sua justificativa, a necessidade de atualização das normas da IN n. 77 para adequá-la às alterações da legislação – especialmente da Lei n. 8.213/1991 e do Decreto n. 3.048/1999 –, à transformação nos fluxos de trabalho observadas a partir da implantação do INSS Digital, bem como pela “necessidade de incorporação dos entendimentos sedimentados pelo Judiciário e pelo Conselho de Recursos do Seguro Social” (documento 4).

Consta da justificativa, ainda, a necessidade de estruturar o novo ato de modo “que permita, ao mesmo tempo, a estabilidade conceitual e a necessária flexibilidade para adaptação da norma”, e de “simplificar o entendimento de seu conteúdo, bem como disponibilizá-lo de forma mais racional e intuitiva, de maneira a tornar a norma mais efetiva”.

O plano de trabalho foi atualizado três vezes, prorrogando o prazo de entrega da proposta de novo ato para 15 de abril de 2020. As atualizações também explicitam as novas compreensões do GT sobre o ato em elaboração, a exemplo da necessidade de se estruturar a nova norma não em instrução normativa única, mas em dois atos, uma instrução normativa principal, complementada por uma portaria procedimental.

Do ato de constituição do GT e dos planos de trabalho apresentados, é possível perceber a preocupação de que o novo ato fosse capaz, a uma, de apreender

a nova realidade de legislativa, os novos entendimentos judiciais e do CRPS; a duas, que fosse apto a reger a atuação interna de seus agentes, ante as novas realidades operacionais do INSS, sobretudo por conta da digitalização de seus serviços; a três, que fosse efetivamente observado pelos servidores responsáveis pelo reconhecimento de direitos, devendo ser permanentemente atualizado, acessível por plataforma eletrônica e de simples compreensão.

3.2.1.1 A análise da fase inicial do procedimento de elaboração das normas e de incorporação de entendimentos judiciais

O GT constituído para elaborar a proposta de nova instrução normativa teve como ponto de partida um dossiê produzido com base na compilação de propostas de alteração da IN n. 77, formuladas desde novembro de 2016.

O dossiê é inaugurado por manifestação da CGRD/DIRBEN, datada de 23 de novembro de 2016 (documento 10), em que ressalta “a necessidade de atualização da norma administrativa face às extensas alterações legislativas ocorridas”; que se trata de “medida urgente considerando que os servidores novos que estão ingressando não possuem norma apta a capacitá-los para o exercício de suas atividades”; que “a sociedade em geral reclama a adequação da norma à legislação vigente, cujos artigos (...) não retratam mais a legislação vigente, induzindo em erro quem busca compreender seus direitos (...)”; por fim, que “outros artigos da IN 77/2015 já modificados por entendimentos publicados em memorandos-circulares também estão entre as propostas de atualização da norma”.

Depreende-se do ato da CGRD/DIRBEN a preocupação, não apenas com a atualização da instrução normativa às novas legislações, mas também com a necessidade de consolidação, em ato único, das normas internas esparsas. Ademais, fica clara a importância da instrução normativa para a atividade interna, uma vez que é esse ato que vai dirigir a atuação dos servidores do INSS. Finalmente, a manifestação reconhece que a instrução normativa repercute também externamente ao INSS, ao ressaltar a necessidade de atualização das normas como forma de promover o alinhamento das expectativas sociais relativas à atuação do INSS.

O fluxo de análise das propostas contidas no dossiê segue um padrão, descrito adiante.

Primeiro, há a proposta da alteração, formulada pela área técnica – normalmente, uma coordenação da DIRBEN, ou outra diretoria do INSS.

Em seguida, essa proposta é submetida à análise da PFE-INSS, que emite um parecer ou nota técnica, apreciando aspectos formais, de juridicidade e de redação.

Havendo divergência da procuradoria com a proposta, a área técnica apresenta nova manifestação – motivada, ou não –, concordando ou discordando do parecer da procuradoria, inclusive nos casos pertinentes à juridicidade da proposta.

As propostas não consensuais entre a área técnica e a PFE podem ser submetidas a maiores discussões e reuniões internas.

Por fim, a DIRBEN, notadamente pela Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos, consolida a minuta, com o aditamento das alterações acolhidas.

No dossiê, constam mais de uma centena de propostas de alteração da IN n. 77 formuladas por diversos órgãos internos do INSS. Cada proposta é apresentada com campo destinado à justificativa/fundamentação legal. Neste campo, foram identificadas referências a leis, decretos do Executivo e do Legislativo, instruções-normativas, portarias, memorandos-circulares, pareceres e notas técnicas da PFE-INSS e do CONJUR-MPS/AGU, Resolução n. 155/CNJ, resoluções do CFM, MCC 1 e 17/2016, Regimento Interno do CRSS, normas técnicas (NR 15, NHO-01).

Apenas a proposta 18 da CPOC/SIRSAT, que trata do reconhecimento da atividade especial por exposição ocupacional a temperaturas anormais, faz referência a um entendimento ou decisão judicial em sua justificativa/fundamentação legal, ao apontar a Orientação Jurisprudencial n. 173 da SDI do TST, como fundamento.

Quando submetidas à análise da PFE-INSS, os pareceres e notas técnicas argumentam sobre a necessidade de conformação de algumas das propostas sugeridas a entendimentos judiciais.

Em um caso, a Súmula n. 336 do STJ⁹¹ é utilizada pela procuradoria para sugerir restrição à norma proposta, a fim de reconhecer o direito à pensão por morte a ex-cônjuge apenas quando houver pagamento de pensão alimentícia prévia, não de qualquer ajuda financeira, como constava da redação original.

⁹¹ Súmula n. 336 do STJ: A mulher que renunciou aos alimentos na separação judicial tem direito à pensão previdenciária por morte do ex-marido, comprovada a necessidade econômica superveniente.

Em outra situação, em razão da manifestação da procuradoria, uma das propostas foi sustada ante a necessidade de adequação com o decidido na Ação Civil Pública 5093240-58.2014.4.04.7100/RS, que trata de regras sobre o pagamento de benefícios aos dependentes previdenciários com deficiência intelectual ou mental.

Em outra nota técnica, a PFE refere expressamente o entendimento do STF sedimentado no RE 583.834⁹². A decisão é utilizada como fundamento para sustentar uma proposta menos favorável ao segurado no cálculo da RMI da aposentadoria, quando o segurado for titular de auxílio acidente.

Por fim, em relação à proposta n. 18 – que referiu a Orientação Jurisprudencial n. 173 do TST⁹³ –, a procuradoria alertou sobre o risco de incorporar o entendimento de admitir a fonte de calor solar como agente nocivo a partir de 5/6/1997. A Nota n. 00005/2018/NCOB/PSFSJP/PGF/AGU defende que “não há garantias de que o Poder Judiciário o aplicará apenas a partir de 5/6/1997, (...) esse tipo de previsão é tido pelo Poder Judiciário como declaratório e, portanto, pode retroagir”⁹⁴.

⁹² Ementa: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. CARÁTER CONTRIBUTIVO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. AUXÍLIO-DOENÇA. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. LIMITES. 1. O caráter contributivo do regime geral da previdência social (caput do art. 201 da CF) a princípio impede a contagem de tempo ficto de contribuição. 2. O § 5º do art. 29 da Lei nº 8.213/1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social – LBPS) é exceção razoável à regra proibitiva de tempo de contribuição ficto com apoio no inciso II do art. 55 da mesma Lei. E é aplicável somente às situações em que a aposentadoria por invalidez seja precedida do recebimento de auxílio-doença durante período de afastamento intercalado com atividade laborativa, em que há recolhimento da contribuição previdenciária. Entendimento, esse, que não foi modificado pela Lei nº 9.876/99. 3. O § 7º do art. 36 do Decreto nº 3.048/1999 não ultrapassou os limites da competência regulamentar porque apenas explicitou a adequada interpretação do inciso II e do § 5º do art. 29 em combinação com o inciso II do art. 55 e com os arts. 44 e 61, todos da Lei nº 8.213/1991. 4. A extensão de efeitos financeiros de lei nova a benefício previdenciário anterior à respectiva vigência ofende tanto o inciso XXXVI do art. 5º quanto o § 5º do art. 195 da Constituição Federal. Precedentes: REs 416.827 e 415.454, ambos da relatoria do Ministro Gilmar Mendes. 5. Recurso extraordinário com repercussão geral a que se dá provimento. (RE 583834, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 21-09-2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-032 DIVULG 13-02-2012 PUBLIC 14-02-2012 RT v. 101, n. 919, 2012, p. 700-709)

⁹³ OJ n. 173. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. ATIVIDADE A CÉU ABERTO. EXPOSIÇÃO AO SOL E AO CALOR. I – Ausente previsão legal, indevido o adicional de insalubridade ao trabalhador em atividade a céu aberto, por sujeição à radiação solar (art. 195 da CLT e Anexo 7 da NR 15 da Portaria Nº 3214/78 do MTE). II – Tem direito ao adicional de insalubridade o trabalhador que exerce atividade exposto ao calor acima dos limites de tolerância, inclusive em ambiente externo com carga solar, nas condições previstas no Anexo 3 da NR 15 da Portaria Nº 3214/78 do MTE.

⁹⁴ Preocupações relacionadas à segurança jurídica com a incorporação também foram identificadas em outros documentos a que esta pesquisa teve acesso. Em processo administrativo instaurado no âmbito da Procuradoria Nacional Federal de Contencioso Previdenciário/PGF/AGU (Número Único de Protocolo - NUP 00407007121202312), para tratar de temas passíveis de incorporação a partir de reunião, ocorrida no dia 21 de março de 2023, do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social, o DESPACHO n. 00009/2023/DREV/PREV/DEPPREV/PGF/AGU registra a necessidade de superar o entendimento do STJ quanto à renúncia à prescrição quando há

O dossiê é encerrado, em 22/3/2019, por ato da DIRBEN que promove o acolhimento das propostas consensuais, e as encaminha para análise da Coordenação de Suporte à Presidência do INSS. Porém, não há no dossiê qualquer ato aprovado a partir das propostas encaminhadas.

A dinâmica identificada a partir da primeira fase do processo administrativo revela que a PFE-INSS é a principal responsável por introduzir os entendimentos judiciais nas discussões normativas no âmbito interno do INSS.

A atuação da procuradoria quanto à incorporação de entendimentos judiciais, no entanto, não ocorre apenas para sugerir alterações normativas para ampliar direitos dos segurados da previdência. Ao interpretar os precedentes judiciais, a procuradoria também propõe alterações que restringem direitos reconhecidos pelas propostas da área técnica do INSS.

Em outras situações, a procuradoria atua contrariamente à incorporação, a fim de evitar prejuízos ao INSS decorrentes de eventuais incorporações, em situações de insegurança jurídica.

Por sua vez, a área técnica também se comporta como intérprete da legislação e de decretos ao elaborar propostas de normas internas, bem como ao disputar o conteúdo dessas propostas com a PFE-INSS.

Finalmente, a DIRBEN desempenha um papel central na elaboração da proposta de ato normativo, sendo responsável por conduzir o diálogo entre os órgãos internos do INSS, e entre estes e a procuradoria, em busca de consensos. Ademais, é responsável por decidir os impasses quando o consenso não é alcançado, incorporando, ou não, as sugestões na proposta a ser submetida à autoridade decisória.

3.2.2 Fase de elaboração da nova instrução normativa

A partir do documento 14 do Processo nº 35014.341866/2020-55, o processo de elaboração do novo ato passa a ser norteado, não mais por propostas de

reconhecimento administrativo, causando insegurança jurídica às situações de incorporação de decisões judiciais pelo INSS: “Importante registrar, o apontamento do Procurador Federal Frederico Augusto Di Trindade Amado, sobre a necessidade de se superar, para fins de internalização, o entendimento do STJ quanto à renúncia à prescrição quando houver reconhecimento administrativo, oportunidade em que foi mencionado a necessidade de se trabalhar perante o Comitê Executivo de Desjudicialização, bem como, previsão legislativa que dê segurança à administração”.

alteração da IN n. 77, mas por minutas de nova instrução normativa – para revogar a IN n. 77 – e de portaria de normas procedimentais.

Presume-se que essas minutas tenham sido fruto do grupo de trabalho constituído pela DIRBEN, embora não haja registro expresso disso no processo administrativo.

As minutas (documentos 14 e 15) são introduzidas pela Nota Técnica Conjunta n. 1/2021/DIRBEN/CGRD/CGAIS/CGMOB/CGPGSP (documento 16), cujo anexo explicita, para cada dispositivo da minuta da instrução normativa, uma justificativa/fundamentação legal.

Nessa minuta preliminar, 3 (três) dispositivos propostos apresentam fundamento em entendimentos e decisões judiciais: a proposta 3 (referente ao art. 4º), que se baseia parcialmente na ACP 5017267-34.2013.4.04.7100/RS; a proposta 109 (referente ao art. 110), amparada na ACP nº 97.0060590-6/SP e na ACP nº 000380795.2011.4.05.8300; a proposta 465 (referente ao art. 467), que faz referência à súmula n. 359 do STF⁹⁵.

A Nota Técnica Conjunta menciona, ainda, a necessidade de maiores informações para avaliar a incorporação do Tema Repetitivo n. 216 da TNU⁹⁶, que trata da contagem do tempo como aluno-aprendiz para fins previdenciários, bem como aponta a existência de informação da procuradoria sobre a ação direta de inconstitucionalidade que decidiu sobre a aplicação do instituto da decadência aos benefícios previdenciários, sem deixar expresso se a decisão na ADI seria incorporada na proposta, ou não.

A partir desse momento, sob a coordenação da DIRBEN e supervisão da Coordenação de Suporte ao Gabinete à Presidência do INSS, o procedimento segue um fluxo, adiante descrito, para definir o conteúdo final da minuta.

Inicialmente, a minuta elaborada com os aportes da área técnica do INSS é submetida à PFE, que emite parecer ou nota técnica concordando com a proposta, ou sugerindo modificações de ordem formal, redacional ou de juridicidade. Neste

⁹⁵ Súmula 359: Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.

⁹⁶ Tese firmada: Para fins previdenciários, o cômputo do tempo de serviço prestado como aluno-aprendiz exige a comprovação de que, durante o período de aprendizado, houve simultaneamente: (i) retribuição substanciada em prestação pecuniária ou em auxílios materiais; (ii) à conta do Orçamento; (iii) a título de contraprestação por labor; (iv) na execução de bens e serviços destinados a terceiros.

caso, a discordância pode envolver a interpretação da legislação, ou a necessidade de observar entendimentos judiciais consolidados e pareceres vinculantes.

Após a manifestação da PFE, em regra, a área técnica é novamente ouvida, para dizer se concorda, ou não, com a posição da procuradoria, devolvendo a análise à DIRBEN. Há casos, contudo, que ao parecer da procuradoria não se segue manifestação da área técnica, a exemplo do ocorrido com a Nota n. 00008/2022/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU e com o Parecer n. 00002/2022/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

À medida que mais propostas das áreas técnicas são recebidas e acolhidas pela DIRBEN, novas propostas de minuta são consolidadas. Inúmeros órgãos⁹⁷, internos e externos ao INSS, fornecem propostas e aportes técnicos.

As alterações sugeridas, de regra, são submetidas à PFE, renovando o fluxo sucessivas vezes. Em alguns casos, no entanto, a alteração não é submetida ao parecer da procuradoria, a exemplo do que ocorreu com as alterações feitas “em razão de ajustes realizados com a Secretaria de Previdência e Secretaria da Perícia Médica” (documento 130).

Essa dinâmica de idas e vindas resultou na consolidação pela DIRBEN das minutas de instrução normativa – que veio a ser aprovada pelo presidente do INSS, com o n. 128 –, e de portarias procedimentais – assinadas pelo Diretor de Benefícios, com os n. 990 a 999.

Alguns exemplos identificados nos autos do Processo nº 35014.341866/2020-55 ilustram a dinâmica entre área técnica e PFE-INSS na disputa pelo conteúdo das normas das minutas de IN e de portarias procedimentais, notadamente quanto à incorporação de entendimentos judiciais. Esses exemplos são apresentados no tópico seguinte.

3.2.2.1 Casuística das tentativas de incorporação de entendimentos judiciais

⁹⁷ São exemplos de órgãos internos que participaram do processo: Divisão de Reconhecimento Inicial de Direitos, Coordenação de Perícias Médicas Ocupacionais, Coordenação Técnica e da Gestão da Perícia Médica, Diretoria de Saúde do Trabalhador, Divisão de Vínculos e Remunerações, Divisão de Cadastro e Segurado Especial, Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios, Divisão de Cadastro, Coordenação-Geral de Reabilitação e Diretrizes de Benefícios, Coordenação-Geral de Atendimento e Informações ao Segurado. De órgãos externos: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO, Secretaria de Previdência Social, Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social, Secretaria de Previdência e Trabalho (Ministério da Economia), Receita Federal do Brasil (Ministério da Economia).

Os autos do Processo nº 35014.341866/2020-55 documentam as discussões entre a área técnica do INSS e a Procuradoria Federal Especializada na disputa pelo conteúdo das normas contidas nas minutas analisadas, inclusive quanto à interpretação e à conformação com entendimentos judiciais.

Alguns dos casos de incorporação de entendimentos judiciais é examinada adiante, de modo a permitir a compreensão da dinâmica pertinente a esse processo.

Discriminando pela existência de consenso interno, relatam-se, inicialmente, os casos em que área técnica do INSS concordou com a proposta de incorporação formulada pela PFE.

3.2.2.1.1 Casos de consenso entre Procuradoria e INSS

a) Anotação em CTPS como prova previdenciária:

A área técnica do INSS concordou com manifestações da PFE-INSS para incorporar o Tema Repetitivo n. 240 da TNU⁹⁸.

A conformação tornou o texto mais restritivo para o segurado do que o proposto originalmente.

b) Efeitos previdenciários de contratação nula efetuada pela Administração Pública:

A internalização do Tema Repetitivo n. 209 da TNU⁹⁹ também foi sugerida pela procuradoria, e acatada pela área técnica, embora com redação diferente.

A mudança tornou a norma mais rígida do que a inserida originalmente na minuta.

c) Prorrogação do período de graça do contribuinte individual por desemprego involuntário:

⁹⁸ Tese firmada: I) É extemporânea a anotação de vínculo empregatício em CTPS, realizada voluntariamente pelo empregador após o término do contrato de trabalho; (II) Essa anotação, desacompanhada de outros elementos materiais de prova a corroborá-la, não serve como início de prova material para fins previdenciários.

⁹⁹ Tese firmada: O labor prestado à Administração Pública, sob contratação reputada nula pela falta de realização de prévio concurso público, produz efeitos previdenciários, desde que ausente simulação ou fraude na investidura ou contratação, tendo em vista que a relação jurídica previdenciária inerente ao RGPS, na modalidade de segurado empregado, é relativamente independente da relação jurídica de trabalho a ela subjacente.

A procuradoria propôs a inclusão de disposição expressa reconhecendo o direito do contribuinte individual à prorrogação do período de graça por desemprego involuntário.

O Parecer n. 00006/2021/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU argumenta que a modificação busca conformar a norma interna à jurisprudência do STJ e da TNU, ressaltando que o Tema Repetitivo n. 239 da TNU “teve aquiescência do INSS e, por desconhecimento, tem sido negada essa extensão aos segurados, gerando novas judicializações”.

A área técnica concordou com a proposta, que foi incluída no ato aprovado, tornando a norma interna mais favorável para o segurado contribuinte individual.

d) Acumulação de auxílio-acidente com aposentadoria:

No parecer, a procuradoria apontou a necessidade de ajustar o texto ao julgamento do Recurso Especial Repetitivo n. 1.296.673 do STJ¹⁰⁰, estabelecendo

¹⁰⁰ Ementa: RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. MATÉRIA REPETITIVA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ 8/2008. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. CUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS. AUXÍLIO-ACIDENTE E APOSENTADORIA. ART. 86, §§ 2º E 3º, DA LEI 8.213/1991, COM A REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA 1.596-14/1997, POSTERIORMENTE CONVERTIDA NA LEI 9.528/1997. CRITÉRIO PARA RECEBIMENTO CONJUNTO. LESÃO INCAPACITANTE E APOSENTADORIA ANTERIORES À PUBLICAÇÃO DA CITADA MP (11.11.1997). DOENÇA PROFISSIONAL OU DO TRABALHO. DEFINIÇÃO DO MOMENTO DA LESÃO INCAPACITANTE. ART. 23 DA LEI 8.213/1991. CASO CONCRETO. INCAPACIDADE POSTERIOR AO MARCO LEGAL. CONCESSÃO DO AUXÍLIO-ACIDENTE. INVIABILIDADE. 1. Trata-se de Recurso Especial interposto pela autarquia previdenciária com intuito de indeferir a concessão do benefício de auxílio-acidente, pois a manifestação da lesão incapacitante ocorreu depois da alteração imposta pela Lei 9.528/1997 ao art. 86 da Lei de Benefícios, que vedou o recebimento conjunto do mencionado benefício com aposentadoria. 2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. 3. A acumulação do auxílio-acidente com proventos de aposentadoria pressupõe que a eclosão da lesão incapacitante, ensejadora do direito ao auxílio-acidente, e o início da aposentadoria sejam anteriores à alteração do art. 86, §§ 2º e 3º, da Lei 8.213/1991 (“§ 2º O auxílio-acidente será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria; § 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício, exceto de aposentadoria, observado o disposto no § 5º, não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio-acidente.”), promovida em 11.11.1997 pela Medida Provisória 1.596-14/1997, que posteriormente foi convertida na Lei 9.528/1997. No mesmo sentido: REsp 1.244.257/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19.3.2012; AgRg no AREsp 163.986/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.6.2012; AgRg no AREsp 154.978/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 4.6.2012; AgRg no REsp 1.316.746/MG, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 28.6.2012; AgRg no AREsp 69.465/RS, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 6.6.2012; EREsp 487.925/SP, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, DJe 12.2.2010; AgRg no AgRg no Ag 1375680/MS, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, Dje 19.10.2011; AREsp 188.784/SP, Rel. Ministro

maiores restrições do que as previstas na redação original para a acumulação dos benefícios¹⁰¹.

A área técnica concordou com a proposta, incorporando-a ao ato aprovado.

3.2.2.1.2 Casos de dissenso entre Procuradoria e INSS

Os autos do Processo nº 35014.341866/2020-55 documentam, também, casos em que a PFE-INSS propôs a incorporação, mas a área técnica discordou, ilustrados pelos exemplos a seguir.

a) Condição de dependente de menor sob guarda:

Com fundamento nas ADI 4.878 e 5.083¹⁰², a procuradoria afirmou que o INSS precisa cumprir as decisões vinculantes do STF, devendo reconhecer que, até

Humberto Martins (decisão monocrática), Segunda Turma, DJ 29.6.2012; AREsp 177.192/MG, Rel. Ministro Castro Meira (decisão monocrática), Segunda Turma, DJ 20.6.2012; EDcl no Ag 1.423.953/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki (decisão monocrática), Primeira Turma, DJ 26.6.2012; AREsp 124.087/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki (decisão monocrática), Primeira Turma, DJ 21.6.2012; AgRg no Ag 1.326.279/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 5.4.2011; AREsp 188.887/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (decisão monocrática), Primeira Turma, DJ 26.6.2012; AREsp 179.233/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão (decisão monocrática), Primeira Turma, DJ 13.8.2012. 4. Para fins de fixação do momento em que ocorre a lesão incapacitante em casos de doença profissional ou do trabalho, deve ser observada a definição do art. 23 da Lei 8.213/1991, segundo a qual "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". Nesse sentido: REsp 537.105/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, DJ 17/5/2004, p. 299; AgRg no REsp 1.076.520/SP, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 9/12/2008; AgRg no REsp 686.483/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, DJ 6/2/2006; (AR 3.535/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Terceira Seção, DJe 26/8/2008). 5. No caso concreto, a lesão incapacitante eclodiu após o marco legal fixado (11.11.1997), conforme assentado no acórdão recorrido (fl. 339/STJ), não sendo possível a concessão do auxílio-acidente por ser inacumulável com a aposentadoria concedida e mantida desde 1994. 6. Recurso Especial provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ. (REsp n. 1.296.673/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 22/8/2012, DJe de 3/9/2012.)

¹⁰¹ A formação de entendimentos judiciais mais rigorosos do que as normas administrativas é um fenômeno inusitado. Essa questão é abordada na seção pertinente à discussão dos resultados, no tópico sobre as deficiências das decisões judiciais em situações de conformidade voluntária.

¹⁰² EMENTA: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. ARTIGO 16, § 2º, DA LEI N.º 8.213/1991. REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N.º 9.528/1997. MENOR SOB GUARDA. PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA. DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL. PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA. ART. 227, CRFB. INTERPRETAÇÃO CONFORME, PARA RECONHECER O MENOR SOB GUARDA DEPENDENTE PARA FINS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO, DESDE QUE COMPROVADA A DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. 1. Julgamento conjunto da ADI nº 4.878 e da ADI nº 5.083, que impugnam o artigo 16, § 2º, da Lei nº 8.213/1991, na redação conferida pela Lei nº 9.528/1997, que retirou o "menor sob guarda" do rol de

13/11/2019, o menor sob guarda que comprove dependência econômica equipara-se a filho.

No entanto, sem motivação expressa para refutar o argumento da PFE, o ato aprovado reconheceu a condição de dependente ao menor sob guarda apenas para fatos geradores ocorridos até 13 de outubro de 1996, data da publicação da Medida Provisória nº 1.523, sem incorporar as decisões do STF apontadas pela procuradoria.

b) Poligamia ou poliandria e pensão por morte de segurado indígena:

A minuta previa o reconhecimento, para fins previdenciários, da união estável entre segurado indígena e mais de um(a) companheiro(a), em regime de poligamia ou poliandria devidamente comprovado junto à FUNAI.

A PFE recomendou a exclusão do dispositivo, sustentando que é incompatível com o entendimento do STF, exposto no RE 883.168¹⁰³. A argumentação

dependentes para fins de concessão de benefício previdenciário. 2. A Constituição de 1988, no art. 227, estabeleceu novos paradigmas para a disciplina dos direitos de crianças e de adolescentes, no que foi em tudo complementada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990). Adotou-se a doutrina da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta, que ressignificam o status protetivo, reconhecendo-se a especial condição de crianças e adolescentes enquanto pessoas em desenvolvimento. 3. Embora o “menor sob guarda” tenha sido excluído do rol de dependentes da legislação previdenciária pela alteração promovida pela Lei nº 9.528/1997, ele ainda figura no comando contido no art. 33, § 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), que assegura que a guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e direitos, inclusive previdenciários. 4. O deferimento judicial da guarda, seja nas hipóteses do art. 1.584, § 5º, do Código Civil (Lei n.º 10.406/2002); seja nos casos do art. 33, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), deve observar as formalidades legais, inclusive a intervenção obrigatória do Ministério Público. A fiel observância dos requisitos legais evita a ocorrência de fraudes, que devem ser combatidas sem impedir o acesso de crianças e de adolescentes a seus direitos previdenciários. 5. A interpretação constitucionalmente adequada é a que assegura ao “menor sob guarda” o direito à proteção previdenciária, porque assim dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente e também porque direitos fundamentais devem observar o princípio da máxima eficácia. Prevalência do compromisso constitucional contido no art. 227, § 3º, VI, CRFB. 6. ADI 4878 julgada procedente e ADI 5083 julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme ao § 2º do art. 16, da Lei n.º 8.213/1991, para contemplar, em seu âmbito de proteção, o “menor sob guarda”, na categoria de dependentes do Regime Geral de Previdência Social, em consonância com o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta, nos termos do art. 227 da Constituição da República, desde que comprovada a dependência econômica, nos termos em que exige a legislação previdenciária (art. 16, § 2º, Lei 8.213/1991 e Decreto 3048/1999). (ADI 4878, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 05-08-2021 PUBLIC 06-08-2021).

¹⁰³ EMENTA: Direito Previdenciário e Constitucional. Recurso extraordinário. Sistemática da repercussão geral. Tema nº 526. Pensão por morte. Rateio entre a concubina e a viúva. Convivência simultânea. Concubinato e Casamento. Impossibilidade. Recurso extraordinário provido. 1. Assentou-se no acórdão recorrido que, comprovada a convivência e a dependência econômica, faz jus a concubina à quota parte de pensão deixada por ex-combatente, em concorrência com a viúva, a contar do pedido efetivado na seara administrativa. Tal orientação, contudo, contraria a tese fixada

foi manifestada em dois pareceres, n. 00006/2021/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU e n. 00001/2022/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

Contudo, a área técnica, fundamentando a discordância no Memorando-Circular Conjunto nº 16 DIRBEN/PFE/INSS e no Parecer nº 441/2015/CONJUR-MPS/CGU/AGU, defendeu a permanência da norma, que foi mantida no ato aprovado.

c) Funções que ensejam a aposentadoria de professor:

Com fundamento na ADI 3.772¹⁰⁴, a procuradoria recomendou o alinhamento da proposta, para exigir que as funções de direção, coordenação e

pele Supremo Tribunal Federal no julgamento do processo paradigma do Tema nº 529 sob a sistemática da repercussão geral, in verbis: “A preexistência de casamento ou de união estável de um dos conviventes, ressalvada a exceção do artigo 1723, § 1º, do Código Civil, impede o reconhecimento de novo vínculo referente ao mesmo período, inclusive para fins previdenciários, em virtude da consagração do dever de fidelidade e da monogamia pelo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro”. 2. Antes do advento da Constituição de 1988, havia o emprego indistinto da expressão concubinato para qualquer relação não estabelecida sob as formalidades da lei, daí porque se falava em concubinato puro (hoje união estável) e concubinato impuro (relações duradoras com impedimento ao casamento). Erigida a união estável, pelo texto constitucional (art. 226, § 3º, da CF), ao status de entidade familiar e tendo o Código Civil traçado sua distinção em face do concubinato (art. 1.723, § 1º, c/c art. 1.521, VI e art. 1.727 do CC), os termos passaram a disciplinar situações diversas, o que não pode ser desconsiderado pelo intérprete da Constituição. 3. O art. 1.521 do Código Civil – que trata dos impedimentos para casar -, por força da legislação (art. 1.723, § 1º), também se aplica à união estável, sob claro reconhecimento de que a ela, como entidade familiar, também se assegura proteção à unicidade do vínculo. A espécie de vínculo que se interpõe a outro juridicamente estabelecido (seja casamento ou união estável) a legislação nomina concubinato (art. 1.727 do CC). Assim, a pessoa casada não pode ter reconhecida uma união estável concomitante, por força do art. 1.723, § 1º, c/c o art. 1.521, VI, do Código Civil. 4. Considerando que não é possível reconhecer, nos termos da lei civil (art. 1.723, § 1º, c/c art. 1.521, VI e art. 1.727 do Código Civil Brasileiro), a concomitância de casamento e união estável (salvo na hipótese do § 1º, art. 1.723, do CC/02), impende concluir que o concubinato – união entre pessoas impedidas de casar - não gera efeitos previdenciários. 5. A exegese constitucional mais consentânea ao telos implícito no microsistema jurídico que rege a família, entendida como base da sociedade (art. 226, caput, da CF), orienta-se pelos princípios da exclusividade e da boa-fé, bem como pelos deveres de lealdade e fidelidade que visam a assegurar maior estabilidade e segurança às relações familiares. 5. Foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: “É incompatível com a Constituição Federal o reconhecimento de direitos previdenciários (pensão por morte) à pessoa que manteve, durante longo período e com aparência familiar, união com outra casada, porquanto o concubinato não se equipara, para fins de proteção estatal, às uniões afetivas resultantes do casamento e da união estável”. 6. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (RE 883168, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-200 DIVULG 06-10-2021 PUBLIC 07-10-2021).

¹⁰⁴ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ACESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME. I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. II - As funções de direção, coordenação e

assessoramento pedagógicos obrigatoriamente sejam desempenhadas por professores de carreira para viabilizar a contagem do tempo para a aposentaria com idade reduzida.

A área técnica sustentou a manutenção da proposta original argumentando que “a inclusão dessa previsão geraria a necessidade de exigência da comprovação da habilitação do professor, documento dispensado para a concessão desse benefício” (documento 61). Argumentou, ainda, que “contratos antigos dispensavam a habilitação do professor, e que a aplicação da ADI não pode retroagir a esses contratos” (documento 61).

- d) Aposentadoria híbrida e necessidade de ostentar a condição de segurado rural ao tempo da implementação dos requisitos:

A minuta previa a que o direito à aposentadoria híbrida ao trabalhador rural exclusivamente aos segurados que, na data da implementação dos requisitos, comprovem a condição de trabalhador rural.

O Parecer n. 00006/2021/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU argumentou que o Regulamento da Previdência Social não faz essa exigência, tampouco a lei. Ademais, asseverou que a questão já está pacificada pelo Judiciário, em temas repetitivos do STJ (Tema 1007) e da TNU (Tema 168), além de julgamento do STF, sob a sistemática de repercussão geral. Por fim, sustentou que há ACP, “sem qualquer chance de reversão” (documento 38), que obriga o INSS a afastar essa regra.

A área técnica do INSS defendeu a manutenção da norma, argumentando que a ACP não transitou em julgado. Não houve manifestação sobre os demais julgados referidos no parecer.

A posição da área técnica prevaleceu no ato aprovado.

assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal. III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra. (ADI 3772, Relator(a): CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 29-10-2008, DJe-059 DIVULG 26-03-2009 PUBLIC 27-03-2009 REPUBLICAÇÃO: DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 EMENT VOL-02380-01 PP-00080 RTJ VOL-00208-03 PP-00961).

- e) Contagem, para fins de carência, do benefício por incapacidade intercalado com períodos de atividade:

A norma da minuta já previa a contagem, para fins de carência, do benefício por incapacidade recebido intercaladamente por períodos de atividade, em locais e lapsos temporais específicos, definidos por força de decisão proferida na Ação Civil Pública n. 0004103-29.2009.4.04.7100.

A PFE sustentou a necessidade de se incluir também o estado do Rio de Janeiro entre os abrangidos pela norma, por força de outra ação civil pública (n. 0216249-77.2017.4.02.5101). No entanto, a área técnica sustentou que a decisão não seria definitiva, sendo prematura a incorporação na instrução normativa.

A norma aprovada, que acolheu a posição da área técnica, é transcrita a seguir, sendo ilustrativa do fenômeno das ações civis públicas com efeitos regionalizados e temporários¹⁰⁵:

IN n. 128, art. 193. Considera-se para efeito de carência, observadas as especificações relativas aos trabalhadores rurais:

(...)

§ 1º Por força da decisão judicial proferida na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4 (novo nº 0004103-29.2009.4.04.7100) é devido o cômputo, para fins de carência, do período em gozo de benefício por incapacidade, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, desde que intercalado com períodos de contribuição ou atividade, para os benefícios requeridos a partir de 19 de setembro de 2011, observado o seguinte:

- a) no período compreendido entre 19 de setembro de 2011 a 3 de novembro de 2014 a decisão judicial teve abrangência nacional; e
- b) para os residentes nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, a determinação permanece vigente, observada a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial (REsp) nº 1.414.439-RS, e alcança os benefícios requeridos a partir de 29 de janeiro de 2009.

- f) Regime jurídico do prazo de duração dos benefícios por incapacidade temporários anteriores à Medida Provisória n. 767/2017:

¹⁰⁵ Após o trânsito em julgado da Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101/RJ, o §3º foi incluído no art. 193, incorporando a decisão: §3º Por força da decisão judicial, transitada em julgado, proferida na Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101 RJ, de abrangência nacional, para os benefícios requeridos a partir de 20 de dezembro de 2019, é devido o cômputo, para fins de carência, dos períodos em gozo de benefício por incapacidade: (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 167, de 10 de Junho de 2024) I - previdenciário, desde que sejam intercalados com períodos de contribuição ou atividade; e (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 167, de 10 de Junho de 2024) II - acidentário intercalados ou não com períodos de contribuição ou atividade. (Incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 167, de 10 de Junho de 2024).

A procuradoria argumentou que a fixação da data de cessação do benefício em 120 dias deve ser aplicada aos benefícios anteriores e posteriores à edição da MP 767/2017, alinhando a proposta ao decidido Tema Repetitivo n. 164 da TNU¹⁰⁶.

A área técnica discordou da procuradoria, manifestando-se contrariamente ao mérito do precedente da TNU, defendendo que “a legislação somente permite [a aplicação do prazo de 120 dias] nos períodos definidos na sugestão do INSS”.

Prevaleceu a posição da área técnica no ato aprovado.

- g) Prorrogação do salário-maternidade nos casos de internação hospitalar da mãe:

A procuradoria propôs a incorporação da decisão liminar proferida pelo STF na ADI 6.327¹⁰⁷, defendendo sua aplicação aos fatos geradores ocorridos a partir de 13/03/2020.

¹⁰⁶ Tese firmada: Por não vislumbrar ilegalidade na fixação de data estimada para a cessação do auxílio-doença, ou mesmo na convocação do segurado para nova avaliação da persistência das condições que levaram à concessão do benefício na via judicial, a Turma Nacional de Uniformização, por unanimidade, firmou as seguintes teses: a) os benefícios de auxílio-doença concedidos judicial ou administrativamente, sem Data de Cessação de Benefício (DCB), ainda que anteriormente à edição da MP nº 739/2016, podem ser objeto de revisão administrativa, na forma e prazos previstos em lei e demais normas que regulamentam a matéria, por meio de prévia convocação dos segurados pelo INSS, para avaliar se persistem os motivos de concessão do benefício; b) os benefícios concedidos, reativados ou prorrogados posteriormente à publicação da MP nº 767/2017, convertida na Lei n.º 13.457/17, devem, nos termos da lei, ter a sua DCB fixada, sendo desnecessária, nesses casos, a realização de nova perícia para a cessação do benefício; c) em qualquer caso, o segurado poderá pedir a prorrogação do benefício, com garantia de pagamento até a realização da perícia médica.

¹⁰⁷ EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONVERTIDA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POSSIBILIDADE. CONTAGEM DE TERMO INICIAL DE LICENÇA-MATERNIDADE E DE SALÁRIO-MATERNIDADE A PARTIR DA ALTA HOSPITALAR DO RECÉM-NASCIDO OU DA MÃE, O QUE OCORRER POR ÚLTIMO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO DO §1º DO ART. 392, DA CLT, E DO ART. 71 DA LEI 8.213/1991. NECESSÁRIA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À MATERNIDADE E À INFÂNCIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Cumpridos os requisitos da Lei nº. 9.882/99, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) entende possível a fungibilidade entre ADI e ADPF. 2. A fim de que seja protegida a maternidade e a infância e ampliada a convivência entre mães e bebês, em caso de internação hospitalar que supere o prazo de duas semanas, previsto no art. 392, §2º, da CLT, e no art. 93, §3º, do Decreto nº. 3.048/99, o termo inicial aplicável à fruição da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade deve ser o da alta hospitalar da mãe ou do recém-nascido, o que ocorrer por último, prorrogando-se ambos os benefícios por igual período ao da internação. 3. O direito da criança à convivência familiar deve ser colocado a salvo de toda a forma de negligência e omissão estatal, consoante preconizam os arts. 6º, caput, 201, II, 203, I, e 227, caput, da Constituição da República, impondo-se a interpretação conforme à Constituição do §1º do art. 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e do art. 71 da Lei nº. 8.213/1991 4. Não se verifica critério racional e constitucional para que o período de licença à gestante e salário-maternidade sejam encurtados durante a fase em que a mãe ou o bebê estão alijados do convívio da família, em

A área técnica se manifestou contra a incorporação, anotando que a ADI não transitou em julgado¹⁰⁸.

Prevaleceu a posição da área técnica para não incluir a disposição no ato aprovado, em que pese o INSS já ter ato normativo autônomo¹⁰⁹ disciplinando o cumprimento da decisão cautelar proferida na ADI n. 6.327.

h) Decadência contra ato de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício previdenciário:

A PFE propôs incluir uma disposição expressa estabelecendo que não incidirá a decadência contra ato de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício previdenciário, mas somente do ato de concessão do benefício, nos termos decididos pelo STF, na ADI 6.096¹¹⁰.

ambiente hospitalar, nas hipóteses de nascimentos com prematuridade e complicações de saúde após o parto. 5. A jurisprudência do STF tem se posicionado no sentido de que a ausência de previsão de fonte de custeio não é óbice para extensão do prazo de licença-maternidade, conforme precedente do RE n.º 778889, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016. A prorrogação de benefício existente, em decorrência de interpretação constitucional do seu alcance, não vulnera a norma do art. 195, §5º, da Constituição Federal. 6. Arguição julgada procedente para conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 392, §1º, da CLT, assim como ao artigo 71 da Lei n.º 8.213/91 e, por arrastamento, ao artigo 93 do seu Regulamento (Decreto n.º 3.048/99), de modo a se considerar como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, prorrogando-se em todo o período os benefícios, quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, §2º, da CLT, e no art. 93, §3º, do Decreto n.º 3.048/99. (ADI 6327, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 04-11-2022 PUBLIC 07-11-2022).

¹⁰⁸ Vale ressaltar que o art. 358 da IN n. 128, em cujo bojo a PFE-INSS sugeriu a incorporação da decisão, não foi modificado após o trânsito em julgado da ADI, ocorrido em 15/11/2022.

¹⁰⁹ Portaria Conjunta DIRBEN/PFE/INSS n. 28, de 19 de março de 2021.

¹¹⁰ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. MEDIDA PROVISÓRIA 871/2019. CONVERSÃO NA LEI 13.846/2019. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DE PARTE DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA PARCIAL DO OBJETO. CONHECIMENTO DOS DISPOSITIVOS ESPECIFICAMENTE CONTESTADOS. ALEGAÇÃO DE PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA, IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL E PREJUDICIALIDADE SUPERVENIENTE. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. INEXISTÊNCIA. CONTROLE JUDICIAL DE NATUREZA EXCEPCIONAL QUE PRESSUPÕE DEMONSTRAÇÃO DA INEQUÍVOCA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NORMATIVOS. PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 24 DA LEI 13.846/2019 NO QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 103 DA LEI 8.213/1991. PRAZO DECADENCIAL PARA A REVISÃO DO ATO DE INDEFERIMENTO, CANCELAMENTO OU CESSAÇÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. OFENSA AO ART. 6º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AO COMPROMETER O NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL AO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO E À PREVIDÊNCIA SOCIAL. 1. A ação direta está, em parte, prejudicada, pois não incluído o art. 22 da MP 871/2019 pela Lei 13.846/2019. Conhecida a demanda apenas quanto aos demais dispositivos na ação direta impugnados. Precedente. 2. Ante a ausência de impugnação específica dos arts. 23, 24 e 26 da MP 871/2019 no decorrer das razões jurídicas expendidas na exordial, deve o

A área técnica discordou da proposta, afirmando que o tema ainda não foi avaliado internamente entre INSS e PFE. Informou que haverá um estudo conjunto para ponderar a internalização da decisão.

A posição da área técnica prevaleceu no ato aprovado.

3.2.2.2 INSS como intérprete dos entendimentos judiciais e da legislação previdenciária

Constata-se da análise do Processo nº 35014.341866/2020-55 que o INSS efetivamente atua como intérprete da legislação e dos precedentes judiciais, disputando o conteúdo das normas internas com a PFE-INSS.

Embora a Procuradoria Federal Especializada seja o órgão com a missão legal¹¹¹ de assessorar juridicamente o INSS, não se percebeu uma prevalência das

conhecimento da demanda recair sobre os arts. 1º a 21 e 27 a 30 (alegada natureza administrativa) e 25, na parte em que altera os arts. 16, § 5º; 55, § 3º; e 115, todos da Lei 8.213/1991 (dito formalmente inconstitucional), assim como na parte em que altera o art. 103, caput, da Lei 8.213/1991 (alegada inconstitucionalidade material). Precedente. 3. A requerente juntou posteriormente aos autos o extrato de seu registro sindical junto ao Ministério do Trabalho e a procuração com outorga de poderes específicos para a impugnação do diploma objeto da presente ação direta. Por se tratarem, pois, de vícios processuais sanáveis, não subsiste, na medida em que reparados, a apreciação das preliminares de ilegitimidade ativa e de irregularidade de representação. Precedente. 4. Em relação à preliminar alusiva ao dever da requerente de aditar a petição inicial em decorrência da conversão legislativa da medida provisória, inexistente modificação substancial do conteúdo legal objetado, não há falar em situação de prejudicialidade superveniente da ação. Precedente. 5. O controle judicial do mérito dos pressupostos constitucionais de urgência e de relevância para a edição de medida provisória reveste-se de natureza excepcional, legitimado somente caso demonstrada a inequívoca ausência de observância destes requisitos normativos. Ainda que a requerente não concorde com os motivos explicitados pelo Chefe do Poder Executivo para justificar a urgência da medida provisória impugnada, não se pode dizer que tais motivos não foram apresentados e defendidos pelo órgão competente, de modo que, inexistindo comprovação da ausência de urgência, não há espaço para atuação do Poder Judiciário no controle dos requisitos de edição da MP 871/2019. Precedente. 6. O núcleo essencial do direito fundamental à previdência social é imprescritível, irrenunciável e indisponível, motivo pelo qual não deve ser afetada pelos efeitos do tempo e da inércia de seu titular a pretensão relativa ao direito ao recebimento de benefício previdenciário. Este Supremo Tribunal Federal, no RE 626.489, de relatoria do i. Min. Roberto Barroso, admitiu a instituição de prazo decadencial para a revisão do ato concessório porque atingida tão somente a pretensão de rediscutir a graduação pecuniária do benefício, isto é, a forma de cálculo ou o valor final da prestação, já que, concedida a pretensão que visa ao recebimento do benefício, encontra-se preservado o próprio fundo do direito. 7. No caso dos autos, ao contrário, admitir a incidência do instituto para o caso de indeferimento, cancelamento ou cessação importa ofensa à Constituição da República e ao que assentou esta Corte em momento anterior, porquanto, não preservado o fundo de direito na hipótese em que negado o benefício, caso inviabilizada pelo decurso do tempo a rediscussão da negativa, é comprometido o exercício do direito material à sua obtenção. 8. Ação direta conhecida em parte e, na parte remanescente, julgada parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade do art. 24 da Lei 13.846/2019 no que deu nova redação ao art. 103 da Lei 8.213/1991. (ADI 6096, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 13-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-280 DIVULG 25-11-2020 PUBLIC 26-11-2020).

¹¹¹ Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993.

interpretações jurídicas desse órgão nos debates internos. Pelo contrário, nos casos de dissenso documentados no processo administrativo, a posição da área técnica do INSS foi prevalecente sobre a da procuradoria.

Além da casuística descrita no tópico anterior, essa constatação pode ser ilustrada pelo Parecer n. 00006/2021/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, que recomendou a alteração da redação do art. 184 da minuta da IN para deixar expresso que apenas os casos de desemprego involuntário dariam ensejo à prorrogação do período de graça por 12 (doze) meses. Ficariam excluídas as situações de desemprego voluntário decorrentes de pedido de demissão do empregado, de despedida do empregado por justa causa do empregador, bem como de expiração de contrato de trabalho por prazo determinado.

De acordo com o parecer, as “alterações têm por objetivo adequá-los às jurisprudências do STJ e TNU, que exigem que o desemprego seja involuntário para a prorrogação do período de graça” (documento 38).

A área técnica discordou da recomendação sustentando que “[n]ão há esta previsão no Decreto nº 3048/99 para restrição da prorrogação da qualidade de segurado apenas aos casos de desemprego involuntário” (documento 61), fazendo sua posição prevalecer no ato aprovado.

Em outra situação, a área técnica não concordou com as sugestões da PFE de mudança redacional para ressaltar a facultatividade da realização da justificação administrativa e da pesquisa externa pelo INSS. Segundo a procuradoria, o texto original geraria “risco de ressuscitar a jurisprudência no sentido de impor ao INSS - sempre - o dever de realizar” esses atos (Parecer n. 00006/2021/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU).

A área técnica não concordou com a interpretação, tampouco com o risco alertado pela procuradoria, asseverando que a adoção dos procedimentos “não é uma opção, mas uma necessidade para a correta instrução do processo administrativo” (documento 61).

Noutro caso, a procuradoria argumentou que não cabe a concessão de auxílio-reclusão na situação de prisão de segurado inadimplente por descumprimento do dever de prestação de alimentos. A área técnica rebateu a recomendação, defendendo que “[i]nexiste fundamento na Lei nº 8.213/91 e no Decreto nº 3.048/99 ou estudo sobre a impossibilidade de pagamento de auxílio-reclusão aos dependentes em caso de prisão civil” (documento 61).

As disputas pela preponderância interpretativa da legislação e dos precedentes ocorrem em diversos outros casos, ilustrados pelas discussões – já abordadas no tópico anterior – sobre a incorporação da ADI 6.096 e da ADI 3.772, sobre a interpretação da Medida Provisória n. 767/2017, e sobre o direito à pensão no caso de morte de segurado(a) indígena polígamo/poliandra.

Por vezes, os motivos que levaram ao entendimento prevalecente da área técnica não são documentados no processo administrativo, a exemplo do caso em que a PFE recomendou a incorporação dos temas repetitivos n. 1007 do STJ, e n. 168 da TNU, não acatada no ato aprovado. Na maioria dos casos, no entanto, a posição da área técnica é acompanhada de motivação expressa, embora sucinta.

3.2.2.3 Tratamento (in)discriminado de precedentes vinculantes e não vinculantes

A diferenciação entre decisões judiciais vinculantes¹¹² para a Administração, e não vinculantes, foi ressaltada em pareceres da PFE.

Ilustrativamente, o Parecer n. 00006/2021/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU ressalta a necessidade de cumprimento de “decisão vinculante” proferida na ADI 6.327 e na ADI 6.096.

Por sua vez, o Parecer n. 00001/2022/CGMB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU discrimina expressamente as recomendações feitas para “cumprir decisão vinculante do STF”, ao referir as decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, a exemplo das ADI 4.878 e 5.083.

As manifestações da procuradoria tratam como vinculantes apenas as decisões em controle concentrado de constitucionalidade, casos em que “não pode o INSS adotar pronunciamento administrativo que contrarie o conteúdo decisório decorrente do julgamento” (documento 13). Por outro lado, recursos extraordinários com repercussão geral, repetitivos do STJ e da TNU não são referidos como vinculantes.

¹¹² As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade são o principal exemplo de decisões vinculantes. De acordo com o texto constitucional, essas decisões produzirão “eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (art. 103-A e 102, §2º). Há atribuição de efeitos vinculantes a outros tipos de decisão na legislação e na jurisprudência, no entanto, a documentação analisada somente trouxe exemplos de decisões vinculantes proferidas em ADI ou ADC.

Já quanto à área técnica do INSS, não se percebeu tratamento diferenciado de acordo com o tipo de precedente, vinculantes ou não.

Há casos de discordância expressa da área técnica com recomendações amparadas em decisões vinculantes. Por exemplo, quando a procuradoria recomendou a incorporação expressa do entendimento do STF sobre regras de decadência aplicáveis aos benefícios previdenciários (ADI 6.096), a área técnica discordou, sustentando que será necessário “estudo para ponderar a internalização desta decisão vinculante” (documento 61).

No caso da recomendação de incorporação da decisão proferida na ADI 6.327, sobre a prorrogação do salário-maternidade na situação de internação hospitalar da mãe ou do recém-nascido, o argumento da área técnica foi que a decisão seria liminar, “não cabendo a sua inclusão da minuta da Instrução Normativa” (documento 61).

Contudo, na decisão cautelar proferida na ADI n. 6.327, embora não tenha incorporado à instrução normativa, o INSS já havia editado, em conjunto com a PFE, ato normativo específico para dar cumprimento ao julgado, reconhecendo-lhe a “eficácia contra todos e efeito vinculante, devendo ser aplicada aos requerimentos de salário-maternidade com fato gerador a partir de 13.03.2020”¹¹³.

Em outras situações, o comportamento da área técnica frente a recomendações da procuradoria pautadas em decisões vinculantes foi evasivo. Nesse sentido, a recomendação da procuradoria para que fosse observado o entendimento do STF quanto à condição de dependente do menor sob guarda (ADI 4.878 e 5.083) foi ignorada, não sendo acolhida na versão do ato aprovado.

Finalmente, o processo administrativo revelou que as ações civis públicas são tratadas como obrigatórias tanto pela procuradoria, quanto pela área técnica. Para essas decisões, a lógica não é incorporar ou não incorporar, mas cumprir ou não cumprir a decisão judicial¹¹⁴.

¹¹³ Art. 7º da Portaria Conjunta DIRBEN/PFE/INSS n. 28, de 19 de março de 2021.

¹¹⁴ A Portaria Conjunta DIRBEN/PFE/INSS Nº 94, de 03/06/2024, define os procedimentos para cumprimento de decisões proferidas em ações civis públicas, contendo disposições sobre os efeitos, abrangência e vigência da decisão. De acordo com a portaria, considera-se efeitos da decisão “a repercussão do que foi determinado pelo juízo, como será produzida a conclusão do seu pronunciamento, ou a certificação do direito a uma prestação, ou o reconhecimento de um direito, ou ainda a declaração de algo” (art. 2º, III); já abrangência é “a extensão que os efeitos da decisão alcançam, podendo ser nacional, regional, local, por estado, por município, por cidade” (art. 2º, IV). Finalmente, a portaria classifica as ações em vigente, transitada em julgado, revogada e suspensa (art. 2º, V a VIII). Além disso, a portaria conta com anexos contendo a relação de ações civis públicas que impactam na atividade do INSS.

Mesmo em relação às ACP, as discussões ocorrem quando o cumprimento do julgado deixa margem para interpretações, ou quando a decisão não transitou em julgado. No primeiro caso, pode haver disputas entre área técnica e PFE quanto à interpretação do julgado, para definir o conteúdo das normas internas e a forma de conformá-las à decisão judicial. No segundo, pode haver resistência à incorporação imediata, a exemplo do que ocorreu com a Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101/RJ¹¹⁵, em que a área técnica ficou contra a incorporação na IN antes do trânsito em julgado.

3.2.2.4 Comportamento da área técnica do INSS e da PFE

A partir da análise do processo administrativo, não se percebeu, no comportamento da área técnica ou da PFE, viés para incorporar apenas entendimentos judiciais que tornem mais rígidas as regras para acesso a benefícios previdenciários. Motivos de ordem econômico-financeira foram referidos apenas secundariamente¹¹⁶ nas manifestações do INSS e da PFE para justificar resistências à incorporação de decisões judiciais.

Embora tenha sido mais comum o consenso quanto a propostas mais restritivas de direitos, não é possível concluir que se tratou de viés, uma vez que há exemplos – citados nos tópicos anteriores – de dissenso tanto quando a procuradoria sustentou restrições e a área técnica defendeu posições ampliativas, quanto na situação inversa.

Um aspecto que pode ser ressaltado é que a procuradoria foi a principal responsável por apontar a existência de precedentes judiciais e introduzi-los nas discussões normativas de incorporação. Disso se depreende que, caso o precedente não seja trazido ao debate pela procuradoria, a incorporação provavelmente sequer chegará a ser discutida.

Assim, o comportamento da procuradoria é estratégico para que haja condições de possibilidade de incorporação de entendimentos judiciais: embora se

¹¹⁵ Essa ACP incluiu o Rio de Janeiro entre os estados em que vale a regra de contagem, para fins de carência, dos benefícios por incapacidade intercalados por atividade.

¹¹⁶ Repercussões econômico-financeiras são apontadas como justificativa para evitar a incorporação quando o INSS entende que o Judiciário pode ampliar o âmbito de aplicação do direito incorporado para além do pretendido pela autarquia, a exemplo da jurisprudência que entende que a internalização importa renúncia à prescrição pela Administração.

perceba um esforço de conformidade maior da procuradoria comparativamente à área técnica, não é possível mensurar os casos em que a discussão sobre a incorporação é evitada por condutas omissivas desses órgãos.

Esse achado é importante porque o comportamento da procuradoria também pode ser contrário à conformação, e isso pode ser manifestado tanto expressamente – quando a proposta de incorporação tem iniciativa de outro órgão e a procuradoria é instada a dar parecer –, quanto por simples omissão – potencialmente, a maioria dos casos, já que a procuradoria é a principal responsável por trazer os entendimentos judiciais à discussão.

A posição contrária da procuradoria é identificada expressamente apenas nos casos em que a proposta de incorporação advém de terceiro.

Nas discussões pertinentes à incorporação da Orientação Jurisprudencial n. 173 da SDI do TST, a sugestão advém da área técnica do INSS, ainda na fase inicial do processo de elaboração da IN n. 128. Nesse caso, a PFE alerta para a insegurança jurídica de promover a incorporação do entendimento com efeitos a partir de certa data, e o Judiciário aplicá-los retroativamente.

Noutro caso, por sugestão do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social¹¹⁷, a procuradoria foi instada a se manifestar sobre a incorporação de temas repetitivos do STF, STJ e TNU¹¹⁸. A preocupação com a insegurança jurídica foi ressaltada no Despacho n. 00009/2023/DREV/PREV/DEPPREV/PGF/AGU, que apontou a necessidade, antes de promover as incorporações, de superação do entendimento do STJ quanto à renúncia à prescrição quando há reconhecimento administrativo, uma vez que essa jurisprudência causaria insegurança jurídica às situações de incorporação de decisões judiciais pelo INSS:

Importante registrar, o apontamento do Procurador Federal Frederico Augusto Di Trindade Amado, sobre a necessidade de se superar, para fins de internalização, o entendimento do STJ quanto à renúncia à prescrição quando houver reconhecimento administrativo, oportunidade em que foi mencionado a necessidade de se trabalhar perante o Comitê Executivo de Desjudicialização, bem como, previsão legislativa que dê segurança à administração.

¹¹⁷ Esses documentos não constam do Processo nº 35014.341866/2020-55, mas de processo administrativo instaurado no âmbito da Procuradoria Nacional Federal de Contencioso Previdenciário/PGF/AGU (Número Único de Protocolo - NUP 00407007121202312).

¹¹⁸ Tema n. 709 do STF, 1007, 896, 644 do STJ, e 286 da TNU.

Vale mencionar, no entanto, que os exemplos de contrariedade à incorporação manifestados expressamente pela procuradoria foram motivados por argumentos de insegurança jurídica, não por discordância quanto ao mérito do entendimento judicial – o que foi identificado somente em manifestações da área técnica do INSS.

3.3 Síntese dos resultados da evidência qualitativa

As 12 entrevistas com atores-chave do INSS, da Procuradoria e do Ministério da Previdência Social revelaram que a ação, ou abstenção normativa, constitui um modo de resposta da autarquia à legislação, aos atos político-administrativos superiores, aos do Poder Judiciário e aos estímulos do ambiente institucional.

Por meio de suas normas, o INSS consolida para o público expectativas sobre seu comportamento atual e futuro, definindo como interpreta e como deseja que a legislação previdenciária seja implementada por seus agentes.

A autonomia normativa do INSS, segundo os entrevistados, é limitada. Como “o INSS se vê mais como um órgão executório do que como formulador de políticas”¹¹⁹, a conformidade dos atos do INSS com as normas superiores (Constituição, leis e decretos) é algo que precisa ser constantemente buscado.

Nesse contexto, foi comum nas falas dos entrevistados a afirmação de que “a política pública é do Ministério”, cabendo ao INSS apenas implementá-la, e os atos normativos editados servem apenas para operacionalizar essa implementação. Isso se desdobra em um receio da autarquia de extrapolar os mandamentos legais, levando a uma interpretação conservadora das normas superiores.

Quanto à incorporação de entendimentos judiciais nas normas internas, os entrevistados afirmaram que há resistências decorrentes de diversos fatores – alguns destacados adiante.

O primeiro fator que foi extraído das entrevistas foi que os servidores do INSS frequentemente discordam do mérito das decisões judiciais. Os desacordos quanto à interpretação das leis e à incorporação de precedentes acontecem também entre o INSS e a Procuradoria, nas discussões internas.

¹¹⁹ Afirmação do entrevistado 7, que retrata o pensamento de diversos outros atores ouvidos.

A complexidade e a impraticabilidade operacional de implementar determinadas decisões judiciais também foi apontada como um fator que potencializa a resistência.

A falta de autonomia normativa da autarquia foi ressaltada por diversos entrevistados. Para estes, o INSS não pode incorporar entendimentos que conflitem com as normas superiores. Como consequência, prevalece a interpretação do Executivo, traduzida no decreto, quando em conflito com a do Judiciário.

Ademais, foi comum em diversas falas que decisões proferidas em ações civis públicas causam fortes impactos na operação do INSS. Para alguns entrevistados, essas decisões invertem prioridades político-administrativas, transformam o Judiciário em formulador de políticas públicas e desafiam as capacidades operacionais do INSS.

A falta de diálogo entre o INSS e o Judiciário também foi ressaltada como um fator que dificulta a harmonização das práticas administrativas com os entendimentos judiciais.

Finalmente, o papel da Procuradoria Federal foi apontado como importante para a conformidade das normas do INSS com decisões judiciais, embora tenha havido divergências entre os entrevistados sobre a eficácia dessa atuação.

A segunda parte da evidência qualitativa foi constituída pelo Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55, que documenta a elaboração da Instrução Normativa PRES/INSS n. 128, de 28 de março de 2022 – ato que disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário pelo INSS.

A partir da análise da documentação, foi possível compreender as dinâmicas envolvidas no processo de elaboração de atos normativos pelo INSS. Nesse contexto, ganham destaque as relações entre INSS e Procuradoria, bem como os papéis desempenhados por cada um desses órgãos no processo de interpretação das normas superiores e de incorporação de precedentes judiciais.

Foi possível perceber que é a partir das discussões sobre a elaboração de normas internas que a incorporação de precedentes é avaliada pelo INSS.

A análise de casos documentados no Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55 revelou os arranjos envolvidos nas relações entre INSS e Procuradoria nas negociações sobre a incorporação de precedentes.

A propósito, ficou clara a prevalência da posição do INSS em face da Procuradoria, tanto quando o assunto foi a internalização de entendimentos judiciais, quanto nas disputas pela definição da interpretação de normas superiores.

Isso destacou a relevância do papel do INSS na definição do conteúdo da política previdenciária, bem como demonstrou que os atos normativos da autarquia não são meras normas operacionais de efeitos internos, mas carregam conteúdo interpretativo das leis e do regulamento.

Os documentos explicitaram, ainda, que a tipologia do precedente judicial não é decisiva para determinar a incorporação. Assim, mesmo em casos de precedentes vinculantes, como decisões proferidas em ADI, a adesão do INSS não foi automática.

Por outro lado, mais uma vez, chamou atenção a força das decisões proferida em ações civis públicas na promoção da conformidade do INSS. Em relação a essas, sim, verificou-se que a autarquia adota um comportamento de adesão compulsória.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Impacto, conformidade, implementação e cumprimento

Nas seções anteriores, a preocupação foi dar voz plena aos dados, sem interferências, nem mesmo para promover adequações terminológicas.

Para a discussão dos resultados, no entanto, a precisão de conceitos é indispensável para garantir certeza e conferir clareza sobre os fenômenos abordados.

Esta pesquisa investiga a relação do INSS com os entendimentos judiciais consolidados, mais especificamente, a (não) conformidade do INSS com esses entendimentos.

Para entender essa relação, é preciso diferenciar os conceitos de impacto, conformidade, implementação e cumprimento de decisões judiciais¹²⁰. Embora interligados, esses conceitos compreendem fenômenos com características próprias.

Rodríguez-Garavito entende que o termo impacto alude aos efeitos mais amplos e a longo prazo das decisões judiciais, incluindo tanto os efeitos materiais diretos quanto os simbólicos¹²¹ e indiretos. Isso abrange mudanças nas políticas públicas, modificações na percepção pública, fortalecimento de capacidades institucionais e o desenvolvimento de novas coalizões e estratégias de movimentos sociais¹²².

Kapiszewski e Taylor anotam que impacto expressa uma ideia mais ampla que conformidade, indicando o efeito das decisões judiciais para além das ações ou mudanças de políticas que resultam diretamente delas¹²³. Já a conformidade, para esses autores, envolve alterar o comportamento de outros atores, para alinhá-los com a decisão de um tribunal. A partir daí, definem conformidade como a “execução

¹²⁰ A terminologia aqui proposta pode ser utilizada para outros casos de interação entre Administração Pública e precedentes judiciais, notadamente em situação envolvendo políticas públicas como o SUS, cuja execução é dependente de regras formais estabelecidas pelo responsável pela implementação da política.

¹²¹ Sobre os impactos simbólicos da judicialização pertinente aos benefícios assistenciais, cf. XIMENES, Julia Maurmann. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. **Pensar**. Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 600-625, maio./ago. 2016.

¹²² RODRIGUEZ-GARAVITO, César. Beyond Enforcement: Assessing and Enhancing Judicial Impact. In LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **Social Rights Judgments and the Politics of Compliance: Making it Stick**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. E-book Kindle, p. 82.

¹²³ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue, Fall 2013, p. 807.

completa da ação (ou completa evitação da ação) exigida (ou proibida) em uma ou mais decisões judiciais”¹²⁴ por parte das autoridades. Assim, a conformidade com as decisões judiciais pode ser uma “ponte para o impacto judicial”, da mesma forma que a desobediência das autoridades pode impedir que os tribunais tenham qualquer impacto¹²⁵.

Falando dos conceitos de impacto, conformidade e implementação, Canon e Johnson usam o termo impacto para se referir às reações e mudanças gerais (ou à falta delas) que se desdobram a partir da decisão judicial¹²⁶, e diferenciam-no dos conceitos de conformidade e implementação, utilizados para descrever, respectivamente, “um comportamento que, de alguma forma, é consistente ou inconsistente com os requisitos comportamentais da decisão judicial”¹²⁷ e “o comportamento dos tribunais inferiores, agências governamentais ou outras partes afetadas no que diz respeito à aplicação de uma decisão judicial”¹²⁸.

Embora os conceitos de conformidade e implementação muitas vezes não sejam expressamente diferenciados na literatura, é possível identificar aplicações distintas para ambos, permitindo utilizar as definições descritas adiante.

Conformidade é o termo apropriado para referir à adesão ao conteúdo do entendimento judicial pelas partes afetadas, sejam elas governos, entidades públicas ou privadas, levando ao comportamento de alinhamento com os requisitos estabelecidos pela decisão judicial¹²⁹.

Implementação, por sua vez, envolve a tradução das decisões judiciais em ações concretas, incluindo as medidas tomadas pelos órgãos governamentais para efetivamente colocar em prática as políticas e programas necessários para cumprir os

¹²⁴ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 806.

¹²⁵ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 807.

¹²⁶ CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies: implementation and impact**. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999, p. 17.

¹²⁷ CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies: implementation and impact**. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999, p. 17.

¹²⁸ CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies: implementation and impact**. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999, p. 17.

¹²⁹ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 806.

entendimentos judiciais. Pode envolver provisão de recursos, estabelecimento de novos procedimentos e execução de mudanças políticas ou administrativas¹³⁰.

Só a partir da adesão ao entendimento judicial, abre-se o caminho para as ações práticas de concretização. A conformidade, assim, pode ser considerada como o início, ou pressuposto, do processo de implementação da decisão judicial.

A título de ilustração, quando o Supremo Tribunal Federal decide um caso divergindo da forma como a política previdenciária é interpretada e implementada pelo INSS, surge para este a possibilidade de, alterando seu comportamento prévio, alinhar-se ao entendimento judicial.

O comportamento de conformação é manifestado pelo INSS por meio de suas normas internas – instrumento utilizado para expressar, ao público interno e externo, sua interpretação das normas previdenciárias –, alterando-as num movimento de aproximação aos requisitos da decisão judicial.

Em caso de conformação das normas internas, a implementação da nova diretriz pode exigir mudanças de procedimentos, adaptação de sistemas, alocação de recursos, treinamento de servidores, entre outras medidas para concretizar o novo entendimento sobre a política previdenciária.

O comportamento também pode ser de conformação parcial, ou de não conformação (evasão)¹³¹. De igual modo, o INSS expressa esse comportamento por meio de suas normas, seja alterando-as parcialmente para se aproximar, em alguma medida, do entendimento judicial; seja mantendo-as inalteradas.

O último conceito a ser abordado é o de cumprimento. Esse termo não é discriminado pela literatura como algo diferente de conformidade ou implementação. No entanto, a evidência empírica colhida nesta pesquisa revelou a necessidade de diferenciá-lo, considerando a manifesta relevância das ações civis públicas para o tema pesquisado.

¹³⁰ CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies: implementation and impact**. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999, p. 26.

¹³¹ BAUM, Laurence. Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis. *American Politics Quarterly*, 4(1), p. 97; CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies: implementation and impact**. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999, p 17; KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 807.

O cumprimento (ou execução) representa o momento processual de concretização da ordem judicial¹³². A discriminação do termo ganha relevância no caso das ações civis públicas em que a conformação das normas do INSS é o próprio objeto da demanda judicial.

Um exemplo pode aclarar o ponto.

Quando o STJ decidiu o Tema Repetitivo 1007¹³³, estabelecendo, para fins de recebimento da aposentadoria híbrida, a desnecessidade de comprovação do labor

¹³² O cumprimento ou execução de sentenças proferidas em ação civil pública é disciplinada pelo art. 16 da Lei n. 7.347/1985, art. 87 e seguintes do Código de Defesa do Consumidor. Já as regras gerais aplicáveis ao tema estão nos art. 513 e seguintes do Código de Processo Civil.

¹³³ Ementa: PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 1.036, § 5o. DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E DOS ARTS. 256-E, II, E 256-I DO RISTJ. APOSENTADORIA HÍBRIDA. ART. 48, §§ 3o. E 4o. DA LEI 8.213/1991. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DE ISONOMIA A TRABALHADORES RURAIS E URBANOS. MESCLA DOS PERÍODOS DE TRABALHO URBANO E RURAL. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL, REMOTO E DESCONTÍNUO, ANTERIOR À LEI 8.213/1991 A DESPEITO DO NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO. CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PARA FINS DE CARÊNCIA. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO LABOR CAMPESINO POR OCASIÃO DO IMPLEMENTO DO REQUISITO ETÁRIO OU DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. TESE FIXADA EM HARMONIA COM O PARECER MINISTERIAL. RECURSO ESPECIAL DA SEGURADA PROVIDO. 1. A análise da lide judicial que envolve a proteção do Trabalhador Rural exige do julgador sensibilidade, e é necessário lançar um olhar especial a esses trabalhadores para compreender a especial condição a que estão submetidos nas lides campestinas. 2. Como leciona a Professora DANIELA MARQUES DE MORAES, é preciso analisar quem é o outro e em que este outro é importante para os preceitos de direito e de justiça. Não obstante o outro possivelmente ser aqueles que foi deixado em segundo plano, identificá-lo pressupõe um cuidado maior. Não se pode limitar a apontar que seja o outro. É preciso tratar de tema correlatos ao outro, com alteridade, responsabilidade e, então, além de distinguir o outro, incluí-lo (mas não apenas de modo formal) ao rol dos sujeitos de direito e dos destinatários da justiça (A Importância do Olhar do Outro para a Democratização do Acesso à Justiça, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 35). 3. A Lei 11.718/2008, ao incluir a previsão dos §§ 3o. e 4o. no art. 48 da lei 8.213/1991, abrigou, como já referido, aqueles Trabalhadores Rurais que passaram a exercer temporária ou permanentemente períodos em atividade urbana, já que antes da inovação legislativa o mesmo Segurado se encontrava num paradoxo jurídico de desamparo previdenciário: ao atingir idade avançada, não podia receber a aposentadoria rural porque exerceu trabalho urbano e não tinha como desfrutar da aposentadoria urbana em razão de o curto período laboral não preencher o período de carência (REsp. 1.407.613/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 28.11.2014). 4. A aposentadoria híbrida consagra o princípio constitucional de uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, conferindo proteção àqueles Trabalhadores que migraram, temporária ou definitivamente, muitas vezes acossados pela penúria, para o meio urbano, em busca de uma vida mais digna, e não conseguiram implementar os requisitos para a concessão de qualquer aposentadoria, encontrando-se em situação de extrema vulnerabilidade social. 5. A inovação legislativa objetivou conferir o máximo aproveitamento e valorização ao labor rural, ao admitir que o Trabalhador que não preenche os requisitos para concessão de aposentadoria rural ou aposentadoria urbana por idade possa integrar os períodos de labor rural com outros períodos contributivos em modalidade diversa de Segurado, para fins de comprovação da carência de 180 meses para a concessão da aposentadoria híbrida, desde que cumprido o requisito etário de 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher. 6. Analisando o tema, esta Corte é uníssona ao reconhecer a possibilidade de soma de lapsos de atividade rural, ainda que anteriores à edição da Lei 8.213/1991, sem necessidade de recolhimento de contribuições ou comprovação de que houve exercício de atividade rural no período contemporâneo ao requerimento administrativo ou implemento da idade, para fins de concessão de aposentadoria híbrida, desde que a soma do tempo de serviço urbano ou rural alcance a carência exigida para a concessão do benefício de aposentadoria por idade. 7. A teste defendida pela Autarquia Previdenciária, de que o Segurado

campesino por ocasião do implemento do requisito etário ou do requerimento administrativo, apenas a efetivação do direito individual subjacente ao processo foi objeto da fase de cumprimento de sentença¹³⁴. A conformação do INSS a esse entendimento não pôde ser exigida na execução do julgado.

Por sua vez, na Ação Civil Pública n. 5038261-15.2015.4.04.7100/RS¹³⁵, o pedido consistia em obrigar o INSS a reconhecer o direito à aposentadoria híbrida na exata situação reconhecida pelo Tema 1007. Nela, no entanto, a conformação foi garantida pelo cumprimento de sentença, porque coincidente com o objeto da demanda.

O cumprimento, como no caso citado, confunde-se com a conformação, uma vez que o INSS é obrigado ao alinhamento de suas normas internas por força da execução do julgado.

Assim, considera-se cumprimento a conformação realizada por ocasião da execução do julgado, sob pena de aplicação de sanções previstas na legislação processual, em demanda cujo objeto consiste no próprio alinhamento do INSS ao entendimento judicial.

deve comprovar o exercício de período de atividade rural nos últimos quinze anos que antecedem o implemento etário, criaria uma nova regra que não encontra qualquer previsão legal. Se revela, assim, não só contrária à orientação jurisprudencial desta Corte Superior, como também contrária o objetivo da legislação previdenciária. 8. Não admitir o cômputo do trabalho rural exercido em período remoto, ainda que o Segurado não tenha retornado à atividade campesina, tornaria a norma do art. 48, § 3o. da Lei 8.213/1991 praticamente sem efeito, vez que a realidade demonstra que a tendência desses Trabalhadores é o exercício de atividade rural quando mais jovens, migrando para o atividade urbana com o avançar da idade. Na verdade, o entendimento contrário, expressa, sobretudo, a velha posição preconceituosa contra o Trabalhador Rural, máxime se do sexo feminino. 9. É a partir dessa realidade social experimentada pelos Trabalhadores Rurais que o texto legal deve ser interpretado, não se podendo admitir que a justiça fique retida entre o rochedo que o legalismo impõe e o vento que o pensamento renovador sopra. A justiça pode ser cega, mas os juízes não são. O juiz guia a justiça de forma surpreendente, nos meandros do processo, e ela sai desse labirinto com a venda retirada dos seus olhos. 10. Nestes termos, se propõe a fixação da seguinte tese: 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. 11. Recurso Especial da Segurada provido, determinando-se o retorno dos autos à origem, a fim de que prossiga no julgamento do feito analisando a possibilidade de concessão de aposentadoria híbrida. (REsp n. 1.674.221/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 14/8/2019, DJe de 4/9/2019.)

¹³⁴ No caso do Tema 1007, foram selecionados 2 recursos especiais como representativos da controvérsia (REsp 1674221/SP e REsp 1788404/PR), ambos oriundos de demandas individuais.

¹³⁵ Referida na Portaria Conjunta DIRBEN/PFE/INSS Nº 94, de 03/06/2024.

4.2 Procedimentos de incorporação de entendimentos judiciais à política pública previdenciária pelo INSS

O INSS possui disciplina específica para editar atos normativos¹³⁶, mas não para incorporar entendimentos judiciais às suas normas.

Em verdade, há um instrumento com disciplina específica para incorporação de decisões judiciais, instituído no ano de 2020, a partir da alteração do art. 352 do Decreto n.3.048, promovida pelo Decreto n. 10.410¹³⁷.

Esse instrumento é a súmula administrativa, cuja edição é de responsabilidade do Presidente do INSS. Permite a incorporação de temas decididos pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça, quando definidos em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo, e não houver viabilidade de reversão da tese desfavorável ao INSS (art. 352, II).

Além da tipologia do precedente e da inviabilidade de reversão, a edição da súmula deve ser precedida de avaliação de impacto orçamentário e financeiro pelo ministério responsável (art. 352, §1º).

No entanto, esse instrumento nunca foi utilizado. Não se tem notícia sequer da instauração de procedimento administrativo para avaliar a edição de súmula para incorporar qualquer dos inúmeros temas já julgados pelo STJ e STF em matéria previdenciária.

¹³⁶ A edição de atos normativos pelo INSS é disciplinada, atualmente, pela Portaria PRES/INSS n. 1.313, de 17 de junho de 2021.

¹³⁷ Art. 352. Para fins de reconhecimento inicial de benefícios previdenciários, desde que este não acarrete revisão de ato administrativo anterior, o Presidente do INSS poderá editar súmulas administrativas, que terão caráter vinculante perante o INSS nas seguintes hipóteses: (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020) I - sobre tema a respeito do qual exista súmula ou parecer emitido pelo Advogado-Geral da União; e (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020) II - sobre tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, no âmbito de suas competências, quando definido em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo e não houver viabilidade de reversão da tese firmada em sentido desfavorável ao INSS, conforme disciplinado pelo Advogado-Geral da União, nos termos do disposto no § 2º do art. 19-D da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020) § 1º A edição da súmula administrativa de que trata este artigo será precedida de avaliação de impacto orçamentário e financeiro pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020) § 2º As súmulas administrativas serão numeradas em ordem cronológica e terão validade até que lei, decreto ou outra súmula discipline a matéria de forma diversa, e competirá ao INSS mantê-las atualizadas em seus sítios eletrônicos. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020) § 3º Para fins do disposto neste artigo, a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS emitirá parecer conclusivo para propor a edição, a alteração ou o cancelamento de súmula administrativa, da qual deverá constar o fundamento para a sua edição. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

Desse modo, o processo ordinário de produção de normas internas acaba sendo o único meio de incorporação voluntária de entendimentos judiciais utilizado pelo INSS.

A evidência empírica produzida nesta pesquisa permitiu identificar com clareza o papel desempenhado pelo corpo técnico do INSS, bem como pela Procuradoria Federal Especializada, no processo de produção de normas internas e de incorporação de entendimentos judiciais.

Já o papel desempenhado por órgãos superiores, a exemplo do Ministério da Previdência Social¹³⁸, não se revelou tão nitidamente na documentação analisada¹³⁹, embora a participação desses órgãos tenha sido ressaltada nas entrevistas, especialmente pela necessidade de validação superior das normas que envolvem temas controvertidos, politicamente delicados ou economicamente impactantes.

Ademais, a documentação do processo de elaboração da IN n. 128 não demonstrou interferências ou imposições dos superiores sobre as manifestações da área técnica ou da procuradoria a respeito do conteúdo das normas ou da incorporação de precedentes judiciais, permitindo concluir que esses órgãos desempenham suas atribuições com autonomia.

Uma vez que não há um procedimento específico, a incorporação de entendimentos judiciais acaba ocorrendo em meio a discussões travadas em processos ordinários de edição e alteração de normas internas.

A discussão sobre a incorporação é normalmente iniciada pela procuradoria, quando chamada a se manifestar sobre as propostas de atos normativos.

Diante da recomendação de incorporação da procuradoria, a área técnica é instada a se manifestar, a favor ou contra. Entretanto, não há exigência de que haja uma manifestação motivada, tanto que diversas recomendações foram ignoradas pelo INSS no processo de elaboração da IN n. 128.

¹³⁸ No caso da operacionalização do reconhecimento de direitos assistenciais, a interlocução do INSS ocorre com o ministério responsável pela Assistência Social. Como expressão desse diálogo, os atos normativos são assinados em conjunto, pelo INSS e o ministério, a exemplo da Portaria Conjunta n. 3, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre “regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC”.

¹³⁹ No processo de elaboração da IN n. 128, há documentação de propostas feitas por secretarias do MPS pertinentes à inclusão de normas no ato em elaboração.

A análise do Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55 tampouco demonstrou haver motivação expressa nas decisões do Presidente do INSS para dirimir recomendações de internalização não consensuais.

Não obstante, ficou manifesta a preponderância das posições da área técnica do INSS nas disputas com a procuradoria sobre a incorporação e a interpretação de entendimentos judiciais, e até sobre a interpretação das normas superiores.

Esse achado põe em lados opostos os dados produzidos nas entrevistas e os decorrentes da análise do Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55.

Os atores ouvidos sustentaram uma posição restritiva quanto à autonomia interpretativa do INSS e dos precedentes judiciais, argumentando que o INSS seria responsável apenas pela “operacionalização da política previdenciária”.

No entanto, o que se percebeu da análise do Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55 foi que o INSS assume também o papel de intérprete dos precedentes judiciais e da legislação, inclusive se contrapondo a posições sustentadas pela procuradoria e firmadas pelos tribunais.

Essa conclusão é ilustrada pelas discussões sobre exigência de involuntariedade do desemprego para que haja a prorrogação do período de graça previsto no art. 15, §2º, da Lei n. 8.213/1993¹⁴⁰. O debate foi travado à luz da jurisprudência e das normas legais e regulamentares. A manifestação da área técnica foi claramente interpretativa ao defender que o Decreto n. 3.048/99 autoriza a prorrogação também nos casos de desemprego voluntário, contrapondo-se à interpretação feita pela procuradoria. Ao final, a posição da área técnica prevaleceu no texto aprovado.

No caso do reconhecimento de direito à pensão por morte aos(às) cônjuges/companheiros(as) de indígena polígamo/ poliandra, houve uma disputa pela interpretação do RE 883.168 (Tema 526 do STF)¹⁴¹. A área técnica, mais uma vez, fez valer sua interpretação do precedente sobre a da procuradoria, entendendo que o caso do indígena configura uma distinção em relação ao que foi julgado pelo STF.

¹⁴⁰ Art. 15, § 2º Os prazos do inciso II ou do § 1º serão acrescidos de 12 (doze) meses para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

¹⁴¹ Tese firmada: É incompatível com a Constituição Federal o reconhecimento de direitos previdenciários (pensão por morte) à pessoa que manteve, durante longo período e com aparência familiar, união com outra casada, porquanto o concubinato não se equipara, para fins de proteção estatal, às uniões afetivas resultantes do casamento e da união estável.

A constatação da relevância do papel do INSS na interpretação da legislação e dos precedentes judiciais impõe, por consequência, reconhecer que as normas por ele editadas efetivamente compõem a política previdenciária – é dizer, não são meras normas administrativas de efeitos internos.

A atribuição normativa do INSS, mais que uma prerrogativa, constitui uma necessidade para que possa desempenhar adequadamente suas atribuições institucionais. A complexidade da aplicação da legislação previdenciária reclama essa atuação normativa, seja para densificar conteúdos e precisar interpretações, seja para definir procedimentos.

Ao disciplinar temas para implementar a política pública, o INSS influencia na extensão dos direitos previdenciários¹⁴². Nesse sentido, Bastos anota¹⁴³:

Quando estabelece rotinas internas para a condução de procedimentos de concessão, revisão e restabelecimento de benefícios, o INSS não atinge um segurado individualmente considerado, mas sim todos os potenciais usuários dos seus serviços. Por outras palavras, todos aqueles que endereçam requerimentos à autarquia são influenciados pelas rotinas internas e pelas diretrizes gerais constituídas pelo INSS. Intui-se, portanto, que “o ato de indeferimento do benefício previdenciário é parte de um fenômeno social de massa [...] pois centenas ou milhares de segurados se encontram em mesma situação”.

Isso significa que as orientações internas estabelecidas pela autarquia influenciam diretamente a extensão do direito de acesso à previdência social. Se o INSS emana orientações rígidas para a condução de seus processos administrativos, todos os cidadãos têm dificultado o acesso aos benefícios previdenciários. Entretanto, se o INSS enuncia orientações brandas para a condução de processos administrativos, todos os requerentes têm facilitado o acesso às pensões, auxílios e aposentadorias fornecidos pelo RGPS. Do mesmo modo, se institui uma rotina interna que contraria diretrizes estabelecidas na lei e na Constituição, a autarquia replica atos de violação a direitos a todos os requerentes de benefícios abrangidos por situação análoga.

Como consequência, o escrutínio judicial realizado por ocasião do julgamento das demandas não deve se limitar à análise das normas legais ou regulamentares, sendo necessária a avaliação da juridicidade também das normas do

¹⁴² Reconhecendo a relevância das normas administrativas no âmbito da política pública de saúde, cf. JORGE, Ighor Rafael de. A base normativa da política de assistência farmacêutica: os efeitos da atividade normativa infralegal. *In* **Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo**. Coordenadoras: Maria Paula Dallari Bucci e Clarice Seixas Duarte. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 464 e seg.

¹⁴³ BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. **Processos Estruturais em Matéria Previdenciária**: por uma releitura das interações travadas entre o Judiciário e o Instituto Nacional do Seguro Social. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, 2023, p. 158.

INSS – que, afinal, são as que efetivamente definem como a política previdenciária é implementada na prática administrativa.

Importante destacar, ainda, que a inexistência de um procedimento específico de incorporação, prevendo regras sobre a obrigatoriedade de instauração e a motivação das decisões, dá margem a atuações evasivas dos atores envolvidos.

Isso é exemplificado pela recomendação da procuradoria para a incorporação das ADI 4.878 e 5.083, que tratam da condição de dependente do menor sob guarda. A recomendação foi ignorada pelo INSS, e, a incorporação, evitada, sem qualquer recusa motivada – em que pese a força vinculante dos precedentes em controle concentrado de constitucionalidade prevista na Constituição¹⁴⁴.

O comportamento evasivo, além de vetar a incorporação, inviabiliza o diálogo institucional. Se os motivos que justificam a resistência do INSS não são externados, não há como compreendê-los ou buscar superá-los.

Outro aspecto relevante é o tratamento indiscriminado dado pelo INSS aos precedentes vinculantes e não vinculantes nas discussões internas de incorporação.

A Constituição da República estabelece que as decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão “eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (art. 102, §2º)¹⁴⁵.

No processo de elaboração da IN n. 128, a incorporação de diversas decisões proferidas em ação direta de inconstitucionalidade foi discutida por recomendação de pareceres da procuradoria.

Embora os pareceres alertassem para a obrigatoriedade de conformação com as decisões vinculantes, constatou-se que o tratamento dado a elas pela área

¹⁴⁴ CRFB, art. 102, § 2º: As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

¹⁴⁵ Sobre as decisões judiciais que promovem a vinculação da Administração Pública, vale anotar também as súmulas vinculantes (art. 103-A), a possibilidade de o Senado “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (art. 52, X), e a previsão da Lei n. 9.882/1999 que estende às decisões proferidas em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental o efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público (art. 10, §3º). Finalmente, há precedentes do STF reconhecendo o efeito vinculante e contra todos mesmo em casos de decisões proferidas em controle incidental (v. RE 949297 e RE 955227, que estabeleceram as teses firmadas pelo STF nos Temas 881 e 884).

técnica foi análogo ao que receberam outros julgados, como decisões em recurso extraordinário com repercussão geral, ou temas repetitivos firmados pelo STJ ou TNU.

Mais uma vez, é possível ilustrar o ponto com casos extraídos do processo de elaboração da IN n. 128.

Ao recomendar a incorporação da ADI 6.096, a procuradoria ressaltou que “[a] decisão do STF tem efeito vinculante e retroativo (*ex tunc*), pois não houve modulação” (Parecer n. 00006/2021/CCBEN/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU). Nesse julgado, o STF vedou a incidência de decadência no caso de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício previdenciário. A manifestação da área técnica foi contrária à incorporação, argumentando que o tema ainda não teria sido “avaliado entre o INSS e PFE” e que “[c]aberá um estudo conjunto para ponderar a internalização desta decisão vinculante para poder ser normatizada”¹⁴⁶.

Já na recomendação da procuradoria para internalização do entendimento vinculante do STF sobre a condição de dependente previdenciário do menor sob guarda (ADI 4.878 e 5.083), o INSS adotou um comportamento evasivo: a recomendação foi ignorada.

Se, por um lado, não se percebeu diferença de tratamento entre precedentes vinculantes e não vinculantes, por outro, ficou claro que as decisões proferidas em ação civil pública têm um tratamento diferenciado.

Uma vez que, nas ações mencionadas, a decisão determina ao INSS uma alteração na forma como a política previdenciária é implementada, a conformidade termina sendo um desdobramento da execução da sentença.

A lógica que preside a relação do INSS com as ações civis públicas não é a de incorporar ou não incorporar, mas a de cumprir ou não cumprir a decisão.

Assim, no caso das ações civis públicas, o procedimento de incorporação é (quase) integralmente substituído pelo processo judicial.

Há pouco espaço para discussões internas – salvo as necessárias para definir como cumprir a decisão –, e para comportamentos de desafio ou evasão – já que o cumprimento da decisão é resguardado pela possibilidade de aplicação de sanções por desobediência.

Do processo de incorporação voluntária, remanesce apenas a necessidade de edição do ato normativo pelo INSS, a fim de estabelecer a aplicação administrativa

¹⁴⁶ Documento 61 do Processo Administrativo nº 35014.341866/2020-55.

da decisão, orientando e uniformizando a atuação dos servidores nos casos concretos. Vale anotar que esse ato é revogado quando o INSS consegue a reversão da decisão judicial, em grau recursal, por exemplo.

O ato editado pelo INSS pode ser autônomo, a exemplo da Portaria Conjunta DIRBEN/PFE/INSS n. 61/2022¹⁴⁷ e da Portaria Conjunta INSS/PFE Nº 7/2020¹⁴⁸; ou pode ser de alteração da instrução normativa principal¹⁴⁹, como no caso da IN n. PRES/INSS n. 151/2023, que incluiu o art. 257-A¹⁵⁰ na IN n. 128, para dar cumprimento à ACP n. 5038261-15.2015.4.04.7100/RS.

Embora a conformidade com decisões em ACP seja compulsória, a incorporação em ato normativo esparsa, em vez de no corpo da instrução normativa principal, expressa uma forma de resistência do INSS à implementação, manifestada

¹⁴⁷ Disciplina o cumprimento da decisão judicial proferida na Ação Civil Pública n. 5023503-36.2012.04.04.7100/RS, que determinou ao INSS “afastar do mundo jurídico as regras do inciso II do § 2º e o § 3º do artigo 334 da Instrução Normativa - IN PRES/INSS nº 45, de 2010, reproduzidas no inciso II do § 2º e § 3º do artigo 385 da Instrução Normativa - IN PRES/INSS nº 77, de 2015, de forma a permitir-se que, para requerimentos de auxílio-reclusão com fato gerador situado entre a data da entrada em vigor da IN nº 45/2010 e a data de 17.01.2019, inclusive, admita a percepção do benefício de auxílio-reclusão a quem não possuir salário de contribuição no momento da prisão, desde que cumpridos os demais requisitos legais, além de revisar os requerimentos destes benefícios que foram indeferidos no mesmo período e com fundamento nos citados normativos” (art. 1º).

¹⁴⁸ Editada para estabelecer orientações para “o cumprimento provisório de sentença da Ação Civil Pública nº 5031617-51.2018.4.04.7100/RS, que determinou ao INSS que passe a aceitar, para todos os fins de reconhecimento de direitos de benefícios e serviços previdenciários (tempo de contribuição, carência, qualidade, etc), de acordo com cada categoria de segurado obrigatório, trabalho comprovadamente exercido na categoria de segurado obrigatório de qualquer idade, exceto o segurado facultativo, bem como, devem ser aceitos os mesmos meios de prova exigidos para o trabalho exercido com a idade permitida (art. 1º).

¹⁴⁹ Atualmente, a Instrução Normativa n. 128/2022.

¹⁵⁰ Art. 257-A. Por força de decisão judicial transitada em julgado, proferida nos autos da ACP nº 5038261-15.2015.4.04.7100/RS, para requerimentos com DER a partir de 5 de janeiro de 2018, fica assegurado o direito à aposentadoria por idade na modalidade híbrida, independentemente: (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 151, de 13 de Julho de 2023) I - de qual tenha sido a última atividade profissional desenvolvida (rural ou urbana) ao tempo do requerimento administrativo ou do implemento dos requisitos; e (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 151, de 13 de Julho de 2023) II - da efetivação de contribuições relativas ao tempo de atividade comprovada como trabalhador rural. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 151, de 13 de Julho de 2023) § 1º Para fazer jus à aposentadoria por idade prevista no caput, o beneficiário deverá comprovar sua condição de segurado do RGPS na DER ou na data da implementação dos requisitos, cabendo o reconhecimento a esse benefício, inclusive quando a qualidade de segurado for em razão de percepção de benefício concedido em decorrência de qualidade de segurado resultante do exercício de atividade de natureza urbana. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 151, de 13 de Julho de 2023) § 2º Na concessão da aposentadoria por idade prevista no caput, os períodos de atividade rural anteriores a 1º de novembro de 1991 são computados como carência, não se aplicando as previsões dos incisos II e V do art. 194. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 151, de 13 de Julho de 2023) § 3º A aposentadoria de que trata o caput será calculada na forma prevista do inciso VI do art. 233. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 151, de 13 de Julho de 2023) § 4º O disposto nos arts. 316 e 317 também são aplicáveis ao benefício de que trata este artigo, no que couber. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 151, de 13 de Julho de 2023).

sobretudo quando se trata de decisões não definitivas¹⁵¹. Isso se dá porque diversas variáveis estão envolvidas na aplicação prática dos entendimentos incorporados, a exemplo de seu conhecimento pelos servidores das agências – responsáveis pela decisão dos requerimentos de benefícios concretos. Estando a nova norma no corpo da instrução normativa, é mais provável que venha a ser efetivamente aplicada do que se estiver em ato esparso, menos acessível.

O processo de incorporação forçada desencadeado pela ação civil pública se encerra com a edição do ato normativo de conformação pelo INSS, e sua correspondente juntada aos autos do processo judicial.

4.2.1 Comitê Executivo da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social

O problema da falta de conformidade com os entendimentos judiciais consolidados no âmbito da previdência social, associado à inexistência de um procedimento específico que viabilize o diálogo institucional e garanta a incorporação efetiva de decisões judiciais – notadamente, porque as súmulas administrativas foram negligenciadas pelo INSS –, acarretou a busca de alternativas que propiciassem a superação desses problemas.

A Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social se insere nesse contexto. Em 20 de agosto de 2019, representantes do Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal, Ministério da Economia, Advocacia-Geral da União, Defensoria Pública da União, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e Instituto Nacional do Seguro Social firmaram ato¹⁵² com

(...) o objetivo de construir diálogo interinstitucional permanente com vistas à identificação dos potenciais pontos de conflitos e das reais causas da litigiosidade em matéria previdenciária, acompanhada da implementação de medidas voltadas à prevenção do litígio, fomento à resolução consensual das controvérsias, inclusive na esfera extrajudicial, e otimização do processamento das ações previdenciárias.

¹⁵¹ O INSS resiste à incorporação na instrução normativa principal de decisões não definitivas. Nesse sentido, o caso da Ação Civil Pública n. 0216249-77.2017.4.02.5101/RJ, que veio a ser incluída no corpo da IN n. 128 (art. 128, §3º) apenas após o trânsito em julgado.

¹⁵² Publicado no DOU de 22/08/2019, Seção 3, página 118 e retificação DOU de 23/08/2019, Seção 3, página 112.

A preocupação com a conformidade é ressaltada nos compromissos assumidos pelos signatários da Estratégia para garantir o respeito aos precedentes qualificados e estimular a utilização das súmulas administrativas¹⁵³.

O acompanhamento e a execução da Estratégia foram atribuídos a um Comitê Executivo, que funciona junto ao Conselho Nacional de Justiça, composto por representantes (um titular e um suplente) indicados por cada um dos signatários.

A forma de trabalho do Comitê Executivo é pautada pelo diálogo entre os representantes, deliberando por consenso.

Embora também constitua uma forma voluntária de incorporação de precedentes¹⁵⁴, o modelo inaugurado pela Estratégia apresenta avanços em relação ao procedimento ordinário de incorporação tratado no tópico anterior. Isso porque há maior pluralidade nos debates – dada a participação de representantes de diversos órgãos – e as discussões de internalização de entendimentos não ficam dependentes da iniciativa apenas da procuradoria e do INSS.

No procedimento ordinário, a iniciativa exclusiva da procuradoria e do INSS viabiliza que esses órgãos evitem a incorporação de precedentes bastando que não os tragam à discussão. Por esse comportamento, vetam a conformidade sem o ônus de externar a motivação justificadora.

Já nos casos de recomendação de internalização oriundos do Comitê Executivo, o comportamento evasivo não é uma opção, porque a procuradoria precisa apresentar expressamente as razões que entende pertinentes, favoráveis ou contrárias à incorporação, por meio de parecer ou nota técnica.

¹⁵³ Consta do ato: “Para a consecução dos objetivos estabelecidos nesta Estratégia, assumem os signatários os seguintes compromissos, sem prejuízo das respectivas competências institucionais próprias: (...) III — incrementar e apoiar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais quando já pacificados em precedentes qualificados; (...) V — ampliar e apoiar a edição de súmulas administrativas; (...)”. Ato publicado no DOU de 22/08/2019, Seção 3, página 118 e retificação DOU de 23/08/2019, Seção 3, página 112.

¹⁵⁴ Os Despachos da Divisão de Reconhecimento Inicial de Direitos, datado de 24/04/2023, e da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, de 03/05/2023, no Processo Administrativo nº 00407.007121/2023-12, demonstram que o INSS, uma vez recebida a sugestão de incorporação oriunda do Comitê Executivo, encaminha-a à análise jurídica da Procuradoria Federal Especializada, retornando em seguida para a DIRBEN, em fluxo análogo ao identificado nos casos de incorporação analisados no procedimento de elaboração da IN n. 128.

A internalização dos Temas n. 709¹⁵⁵, do STF, 1007¹⁵⁶, 896¹⁵⁷, 644¹⁵⁸, do STJ, e 286¹⁵⁹ da TNU foi recomendada pelo Comitê a partir dos debates havidos em reunião realizada no dia 21 de março de 2023¹⁶⁰, que contou ainda com a participação de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil.

Uma vez recebidas as recomendações pelo INSS, o trâmite de análise passa a seguir fluxo semelhante ao do procedimento ordinário analisado no tópico anterior, com manifestações da procuradoria e da área técnica.

As manifestações que constam da documentação analisada¹⁶¹ a respeito das recomendações do Comitê explicitam preocupações da procuradoria com o entendimento do STJ quanto à renúncia à prescrição no caso de reconhecimento administrativo do direito; bem como da então Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social, com os custos decorrentes da incorporação do Tema 1007 do STJ.

O caráter voluntário das incorporações das recomendações do Comitê ficou claro, ainda, por manifestações que argumentam contra o próprio mérito das decisões judiciais tratadas.

¹⁵⁵ Tese firmada: I) É constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não. II) Nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos financeiros. Efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial a implantação do benefício, uma vez verificado o retorno ao labor nocivo ou sua continuidade, cessará o pagamento do benefício previdenciário em questão.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Tese Firmada: Para a concessão de auxílio-reclusão (art. 80 da Lei 8.213/1991) no regime anterior à vigência da MP 871/2019, 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.

¹⁵⁸ Tese Firmada: APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. AVERBAÇÃO DE TRABALHO RURAL COM REGISTRO EM CARTEIRA PROFISSIONAL PARA EFEITO DE CARÊNCIA. POSSIBILIDADE. (...) Mostra-se incontroverso nos autos que o autor foi contratado por empregador rural, com registro em carteira profissional desde 1958, razão pela qual não há como responsabilizá-lo pela comprovação do recolhimento das contribuições.

¹⁵⁹ Tese firmada: Para fins de pensão por morte, é possível a complementação, após o óbito, pelos dependentes, das contribuições recolhidas em vida, a tempo e modo, pelo segurado facultativo de baixa renda do art. 21, §2º, II, 'b', da Lei 8.212/91, da alíquota de 5% para as de 11% ou 20%, no caso de não validação dos recolhimentos.

¹⁶⁰ Ata n. 0424573/SCG, 24ª Reunião do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social (Processo n. 0005261-53.2019.4.90.8000).

¹⁶¹ Número Único de Protocolo (NUP) 00407007121202312. Os documentos analisados não continham a decisão final sobre o acolhimento, ou não, das incorporações sugeridas pelo Comitê Executivo.

Assim, a iniciativa da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social, embora tenha trazido avanços para ampliar as discussões sobre conformidade, não conseguiu se diferenciar significativamente do processo ordinário de incorporação identificado nos documentos da elaboração da IN n. 128.

4.3 Aportes teóricos para análise da conformidade: a abordagem instrumental e a abordagem baseada em normas

Kapiszewski e Taylor¹⁶² argumentam que o estudo da conformidade com decisões judiciais pode ser feito a partir de duas abordagens principais: a instrumental e a baseada em normas. Ambas fornecem perspectivas sobre os mecanismos que levam à adesão às decisões dos tribunais, mas diferem em seus fundamentos teóricos e implicações práticas.

A abordagem instrumental é a predominante entre os estudiosos que buscam explicar a conformidade das autoridades públicas com as decisões dos tribunais¹⁶³. Propõe que os atores seguem as leis ou decisões judiciais porque acreditam que isso promoverá seus próprios interesses.

Essa perspectiva se ampara em uma lógica de cálculo racional de custo-benefício, onde a conformidade é uma decisão estratégica tomada com base em diversos fatores. Adiante, alguns deles são abordados por sua relevância com o objeto deste estudo.

O primeiro envolve os custos da (não) conformidade. Se os benefícios da adesão (como evitar sanções, manter uma boa reputação ou assegurar recursos) superam os custos da não adesão, a conformidade é mais provável¹⁶⁴.

As sanções impactam na forma como os atores percebem as consequências de não se conformar às decisões judiciais, moldando expectativas

¹⁶² KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, 803–835, Fall 2013, p. 819 e seg.

¹⁶³ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 819.

¹⁶⁴ BRINKS, Daniel M. Solving the Problem of (Non)compliance in Social and Economic Rights Litigation. In LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **Social Rights Judgments and the Politics of Compliance: Making it Stick**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. E-book Kindle, p. 476 e seg.; SPRIGGS II, James F. Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions. **Political Research Quarterly**, vol. 50, no. 3, 1997, p. 570.

sobre os custos e benefícios dos comportamentos possíveis, criando um incentivo à conformidade¹⁶⁵.

Nesse contexto, está a capacidade dos tribunais de monitorar a implementação de suas decisões e aplicar sanções por não conformidade. Quando os tribunais demonstram poder efetivo para supervisionar e impor suas decisões, os atores são incentivados a seguir as ordens judiciais¹⁶⁶.

A propósito, Kapiszewski e Taylor ressaltam que

Em alguns casos, os juízes podem ativamente monitorar a conformidade com suas diretrizes (Trochev 2008, 23) ou, como na Índia, nomear comissões para monitorar a implementação de suas decisões (Castillejos-Aragón, próximo lançamento). Eles também podem negociar (direta ou indiretamente) com as autoridades públicas, talvez oferecendo quadros políticos amplos em suas decisões, mas deixando os detalhes da implementação para essas autoridades e/ou incentivando a participação e o debate após suas decisões ("ativismo dialógico") (ver Dixon 2007; Gargarella 2011; Huneus 2011; Rodríguez-Garavito 2011). Alternativamente, eles podem tolerar publicamente alguma variação em torno do padrão que estabeleceram (Chayes e Chayes 1993, 197)¹⁶⁷.

Os atributos da decisão judicial compreendem outros fatores que influenciam a conformidade. Decisões claras, específicas e detalhadas são mais fáceis de serem implementadas, aumentando a probabilidade de conformidade¹⁶⁸.

Para Staton e Vanberg, quando a preocupação com as implicações institucionais da não conformidade é alta, os tribunais preferem usar uma linguagem vaga para mascarar a resistência e evitar desafios institucionais abertos. Os autores argumentam que a vagueza pode ser uma ferramenta estratégica, especialmente

¹⁶⁵ SPRIGGS II, James F. The Supreme Court and Federal Administrative Agencies: A Resource-Based Theory and Analysis of Judicial Impact. **American Journal of Political Science**, Vol. 40, No. 4 (Nov., 1996), p. 1126.

¹⁶⁶ A supervisão da implementação da decisão judicial pelo Poder Judiciário é característica de demandas consideradas estruturais. Nelas, diversos instrumentos voltados a garantir a participação adequada dos interessados, a flexibilidade para abraçar mudanças do contexto e a solução de problemas imprevistos, viabilizam que problemas estruturais sejam solucionados por processos judiciais. Por todos, cf. VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: Juspodivm, 2020. Para casos concretos de processos estruturais no país, cf. BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam*. Brasília : Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022.

¹⁶⁷ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 820.

¹⁶⁸ BAUM, Laurence. Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis. **American Politics Quarterly**, 4(1), p. 92; SPRIGGS II, James F. The Supreme Court and Federal Administrative Agencies: A Resource-Based Theory and Analysis of Judicial Impact. **American Journal of Political Science**, Vol. 40, No. 4 (Nov., 1996), p. 1127.

quando a decisão não tem capacidade de promover a conformidade e os custos para os atores resistirem são baixos¹⁶⁹.

Spriggs II destaca, por sua vez, que a conformidade é mais provável nos casos de decisões que exijam alterações menos abrangentes na política. Burocracias são menos propensas a se alinhar a entendimentos judiciais que revisam “questões programáticas porque os custos de mudar programas inteiros são mais altos do que modificar uma única decisão”¹⁷⁰.

A conformidade não depende apenas das ações do tribunal, mas também das reações de atores governamentais, grupos de interesse¹⁷¹ e da capacidade dos litigantes de realizar o monitoramento ou trazer novos casos¹⁷². A cooperação ou resistência desses atores impacta significativamente a implementação das decisões judiciais.

Finalmente, a transparência do ambiente institucional é outro fator relevante. Quando é mais fácil esconder a não conformidade, ou não se expor diretamente, os atores tendem a se alinhar menos aos entendimentos judiciais¹⁷³.

A segunda abordagem a ser discutida é a baseada em normas. Ela destaca o papel das normas sociais e valores na conformidade com decisões judiciais. Nesta perspectiva, além dos cálculos instrumentais, as decisões de conformidade são fortemente influenciadas por normas sociais e expectativas de comportamento legítimo¹⁷⁴. Essa abordagem ajuda a compreender a adesão a decisões judiciais mesmo em situações em que os custos da não conformidade são baixos ou inexistentes.

Para a abordagem instrumental, a não conformidade é a resposta lógica para as autoridades públicas quando se veem diante de decisões judiciais, dadas as dificuldades enfrentadas por tribunais para formularem e implementarem políticas que

¹⁶⁹ STATON, Jeffrey K.; VANBERG, Georg. The Value of Vagueness: Delegation, Defiance, and Judicial Opinions. **American Journal of Political Science**, Vol. 52, No. 3, July 2008, p. 507.

¹⁷⁰ SPRIGGS II, James F. Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions. **Political Research Quarterly**, vol. 50, no. 3, 1997, p. 572.

¹⁷¹ SPRIGGS II, James F. Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions. **Political Research Quarterly**, vol. 50, no. 3, 1997, p. 573.

¹⁷² GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M (editores). **Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World**. E-book Kindle, p. 254-259.

¹⁷³ Nesse sentido, cf. VANBERG, Georg. Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. **American Journal of Political Science**, Vol. 45, No. 2, April 2001, p. 346 e seg.

¹⁷⁴ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 821 e seg.

se contrapõem àquelas estabelecidas por atores eleitos. Já em uma perspectiva baseada em normas, a conformidade é o comportamento esperado, porque constitui um ato voluntário motivado por normas¹⁷⁵.

Atores podem seguir decisões judiciais porque acreditam que é o comportamento correto e legítimo, conforme ditado pelas normas sociais. Assim, a conformidade é mais provável quando as decisões judiciais são vistas como legítimas. A percepção de legitimidade é crucial, pois leva à aceitação voluntária das ordens judiciais. Atores que consideram as decisões dos tribunais justas e legítimas estão mais inclinados a seguir essas decisões, independentemente das sanções ou incentivos econômicos¹⁷⁶.

A propósito, Tyler sustenta que a legitimidade é fortemente influenciada pela justiça procedimental, ou seja, pela maneira como a autoridade é exercida, e que a cooperação do público está ligada à percepção da legitimidade da autoridade¹⁷⁷.

Nesse contexto, Kapiszewski e Taylor apontam que tribunais podem se valer de grupos de interesse, mídia e outras entidades para moldar as normas sociais e influenciar a conformidade. A pressão social e a opinião pública podem reforçar a adesão às decisões judiciais, criando um ambiente onde a não conformidade é socialmente desaprovada¹⁷⁸.

Finalmente, a incapacidade de obedecer às decisões judiciais pode influenciar o grau de conformidade de autoridades públicas. Nesse sentido:

Especialmente em estados com baixa capacidade institucional, as autoridades públicas podem aderir menos completamente a decisões que exigem que ajam, especialmente aquelas que exigem ações complexas ou custosas, e mais completamente a decisões que impedem que façam algo ou exigem que se abstenham de fazer algo¹⁷⁹.

¹⁷⁵ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 821 e seg.

¹⁷⁶ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 822.

¹⁷⁷ TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, 2004, 593, p. 84-99. No mesmo sentido, cf. QUINTON, Paul; TYLER, Tom R. Why do People Comply with the Law? Legitimacy and the Influence of Legal Institutions. **British Journal of Criminology Advance**, 2012, p. 12.

¹⁷⁸ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 822.

¹⁷⁹ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 823.

Assim, dificuldades relacionadas à implementação da decisão podem explicar a baixa adesão mesmo de autoridades públicas que querem cumprir as normas¹⁸⁰.

Conforme se depreendeu da evidência empírica produzida nesta pesquisa, fatores associados às duas abordagens são relevantes para compreender a adesão do INSS a decisões judiciais que modificam a política pública previdenciária.

Nos tópicos seguintes, é feita a análise do comportamento do INSS, em um esforço para explicar o que influencia a conformidade.

4.4 Os modelos forçado e voluntário de incorporação de entendimentos judiciais à política pública previdenciária pelo INSS

A judicialização dos benefícios previdenciários se expressa marcadamente por demandas individuais motivadas pelo indeferimento de um benefício pelo INSS.

Parte dessas demandas chega aos tribunais superiores para que sejam resolvidas controvérsias atinentes à interpretação das normas previdenciárias ou à sua compatibilidade com a Constituição Federal.

As normas constitucionais atribuíram ao Supremo Tribunal Federal a missão de proteger e estabelecer a correta interpretação da Constituição, ao passo que conferiram ao Superior Tribunal de Justiça incumbência análoga em relação à legislação federal.

Por meio de precedentes formados a partir dessas demandas individuais e, em menor parte, de outros tipos de demandas, como as ações em controle concentrado de constitucionalidade, STF e STJ definem comportamentos.

O art. 927¹⁸¹ do Código de Processo Civil trata dos precedentes mais qualificados do ordenamento jurídico brasileiro, dispondo que devem ser seguidos por

¹⁸⁰ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. *Law & Social Inquiry*. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 823.

¹⁸¹ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. (...)

“juízes e tribunais”, referindo no inciso III aos julgamentos proferidos em recursos extraordinário e especial repetitivos.

O Regulamento da Previdência Social, por sua vez, reconhece a relevância desses precedentes para a solução de conflitos previdenciários, ao estabelecer a possibilidade de o Presidente do INSS editar súmulas administrativas para incorporar temas decididos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, quando definidos em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo, e não houver viabilidade de reversão da tese¹⁸².

Ademais, para os julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, a Constituição vai além, atribuindo, a esses julgados, força vinculante, não apenas para os demais órgãos do Poder Judiciário, mas também para a administração pública direta e indireta de todos os entes federativos¹⁸³.

Diante desse contexto, uma vez resolvida a controvérsia jurídica pelo tribunal com a atribuição constitucional para fazê-lo, a expectativa é que os conflitos subjacentes sejam dirimidos, e os atores impactados se alinhem ao entendimento firmado.

Esse alinhamento – ou conformidade – dos atores impactados pela decisão é indispensável para que a solução dada à controvérsia pela decisão judicial tenha efetividade prática. É por isso que Canon e Johnson afirmam que

(...) políticas judiciais não se implementam sozinhas. Em praticamente todos os casos, os tribunais que formulam políticas devem depender de outros tribunais ou de atores não judiciais para traduzir essas políticas em ação¹⁸⁴.

Na judicialização dos benefícios previdenciários, quando um tribunal superior estabelece em precedente qualificado um entendimento que diverge do comportamento adotado pelo INSS, a política deveria ser modificada.

¹⁸² Art. 352 do Decreto n. 3.048/1999.

¹⁸³ Art. 102, § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

¹⁸⁴ CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. Judicial Policies: implementation and impact. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999, p. 1.

No entanto, considerando que a política é implementada primariamente pelo INSS, não pelo Judiciário¹⁸⁵, a efetividade da mudança dependerá da conformação administrativa ao entendimento, traduzida na aplicação prática da “nova política” à tomada de decisão dos requerimentos de segurados e dependentes da previdência social.

Por outro lado, a resistência do INSS à implementação obrigará o prejudicado a buscar instrumentos para fazer valer o seu direito. Neste caso, é comum que haja novo recurso ao Judiciário, por meio de uma demanda individual.

Embora o esperado fosse que a Administração Pública se conformasse voluntariamente aos entendimentos firmados pelo Poder Judiciário em precedentes qualificados¹⁸⁶, não é isso que ocorre – pelo menos, não em relação ao INSS¹⁸⁷.

No âmbito do INSS, os entendimentos praticados são aqueles estabelecidos pelas normas internas da autarquia, que podem, ou não, alinhar-se aos judiciais.

O desalinhamento das normas do INSS com os entendimentos firmados em precedentes qualificados gera uma situação anômala de coexistência de duas políticas previdenciárias, uma para a esfera administrativa, outra, para a judicial.

Mesmo em relação aos precedentes vinculantes, como as ações diretas de inconstitucionalidade, a realidade não é diferente. À mingua de instrumentos efetivos

¹⁸⁵ Rubin ressalta que as instituições que se encarregam da implementação da política pública – mecanismos de implementação, na terminologia do autor – são as agências administrativas, primariamente, assumindo o Judiciário o caráter de mecanismo secundário, ou de supervisão, da implementação (RUBIN, Edward L. *Law and Legislation in the Administrative State*. **Columbia Law Review**, Vol. 89, No. 3 (Apr., 1989), p. 373 e 374). Esse entendimento é aplicável à política previdenciária no Brasil, cuja implementação fica a cargo primariamente do INSS, conforme ressaltado expressamente pelo voto do ministro relator do Recurso Especial n. 1.905.830 (Tema 1124) do STJ, no julgamento unânime de Questão de Ordem, em 22 de maio de 2024: “Ao julgar o Tema n. 350, o STF delimitou com clareza o papel do Poder Judiciário na judicialização da previdência social, apartando-o do da Administração. Em outras palavras, reconheceu que cabe ao INSS, primariamente, a implementação da política pública previdenciária; e ao Judiciário, a supervisão dessa atividade, por meio do controle judicial”.

¹⁸⁶ Esse é comportamento identificado por Spriggs II nas agências norte-americanas em relação aos precedentes da Suprema Corte dos EUA. De acordo com o autor, as agências governamentais, como litigantes habituais, entendem que a desobediência ou evasão provavelmente resultaria em sanções e, portanto, geralmente optam por aderir às decisões judiciais (SPRIGGS II, James F. *Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions*. *Political Research Quarterly*, vol. 50, no. 3, 1997, p. 584).

¹⁸⁷ Nesse sentido, cf. INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais*. Brasília: CNJ, 2020. Analisando a falta de conformidade do INSS com precedentes do STF e STJ sobre os benefícios da clientela rural e sobre a aposentadoria especial, cf. OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos; CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de. *Do litígio, ao litígio: Por que a judicialização não conduz à pacificação dos conflitos relacionados à Previdência Social?*. In Gilmar Ferreira Mendes; Victor Marcel Pinheiro. (Org.). *Súmulas, teses e precedentes: estudos em homenagem a Roberto Rosas*. 1ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023, v. 1, p. 530-554.

para garantir-lhes a força vinculante, a incorporação dessas decisões acaba dependente de uma adesão voluntária do INSS.

Assim, para os precedentes qualificados – incluídos, os vinculantes –, o contexto é de incerteza quanto à conformidade do INSS.

Situação diferente é identificada no caso das ações civis públicas que buscam promover alterações na política previdenciária. Nelas, a conformidade é forçada porque coincide com o próprio objeto da demanda, sendo garantida pelos instrumentos processuais que forçam a obediência à ordem judicial.

Para as ações civis públicas, é indiferente se o caso chegou pelas vias recursais aos tribunais superiores, ou se a partir delas se formou algum precedente qualificado. A capacidade dessas demandas de forçar o alinhamento do INSS decorre dos instrumentos processuais que resguardam o cumprimento (ou execução) da sentença, não da hierarquia do órgão prolator da decisão ou do tipo de precedente.

A partir desse quadro, adotam-se as ideias de conformidade voluntária e de conformidade forçada para diferenciar os casos em que o Judiciário conta, ou não, com instrumentos capazes de promover a adesão do comportamento do INSS à decisão judicial.

4.4.1 Conformidade voluntária: a intervenção judicial fraca na política pública

Quando um entendimento judicial que determina uma alteração na política previdenciária não é resguardado por instrumentos que garantam a conformidade, a resposta do INSS é incerta, podendo variar desde o total alinhamento até a absoluta evasão.

Adiante, são analisadas as variáveis identificadas na pesquisa empírica que concorrem para facilitar ou dificultar a conformidade nos casos em que a implementação da decisão não é resguardada por sanções.

4.4.1.1 As decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade

As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzem efeito vinculante relativamente “aos demais órgãos do

Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”, conforme determina o art. 102, §2º, da CRFB.

A norma constitucional não dá margem de escolha para a autoridade pública: a conformidade é obrigatória.

Na prática, no entanto, o INSS adere às decisões firmadas em controle concentrado de constitucionalidade em uma lógica semelhante ao que faz em relação a outros precedentes qualificados.

A inexistência de sanção, a pouca visibilidade do comportamento evasivo e a falta de clareza e especificidade dessas decisões são alguns dos fatores que incentivam a não conformidade.

Essas e outras variáveis envolvidas na conformidade do INSS com precedentes qualificados, inclusive com decisões proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade, são tratadas no tópico seguinte.

4.4.1.2 Variáveis relacionadas à conformidade voluntária

4.4.1.2.1 Custos da (não) conformidade

A conjugação da evidência empírica produzida nesta pesquisa com os aportes teóricos fornecidos pela abordagem instrumental¹⁸⁸ permitem concluir que a conformidade do INSS a entendimentos judiciais é uma decisão estratégica tomada com base, entre outros fatores, na avaliação dos custos da não conformidade.

Os precedentes judiciais qualificados são formados, de regra, em processos individuais, nos quais o Judiciário não supervisiona a incorporação do entendimento à política pública, senão apenas o cumprimento do direito individual subjacente. Nessas demandas, a conformidade não é objeto da fase de cumprimento de sentença (execução), tampouco é garantida por sanções processuais.

Nas decisões proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade não é diferente. A rigor, nelas há uma agravante comunicacional, já que o INSS sequer participa como parte processual.

¹⁸⁸ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 819.

Assim, uma vez estabelecida a “nova política” pela decisão do Judiciário, a fiscalização da implementação fica a cargo de terceiros, notadamente dos segurados e dependentes da previdência social prejudicados pela não internalização do entendimento. Essa fiscalização é potencializada pela ação de outros atores, como defensoria pública, OAB¹⁸⁹ e entidades privadas, a exemplo de associações e institutos constituídos para promover temas de direito previdenciário e assistencial.

Como consequência, a nova política, quando não internalizada, passa a ser implementada pelo Judiciário, via demandas individuais movidas pelos prejudicados.

O INSS é a maior entidade da administração indireta do país¹⁹⁰. No entanto, desempenha suas atribuições em um contexto de aumento de suas demandas¹⁹¹ e redução de seus recursos¹⁹². Os problemas decorrentes da judicialização rivalizam, nesse ambiente de escassez, com diversos outros, e apenas acidentalmente se tornam prioritários pela gestão¹⁹³.

Desse modo, mudanças relacionadas à implementação de novas políticas tendem a ser lentas, por demandarem recursos adicionais, reorganizações internas e articulações externas – com a DATAPREV ou o Ministério da Previdência Social, por exemplo. Para não desfocar das prioridades da gestão – que decorrem, em alguma medida, de arranjos políticos com as autoridades eleitas –, nem precisar redirecionar recursos escassos para implementar novas políticas determinadas pelo Judiciário, o sistema de implementação via Judiciário acaba não sendo um mau negócio para o INSS.

¹⁸⁹ O estudo “Perfil adv: 1º estudo demográfico da advocacia brasileira”, feito pela FGV, mostra que o direito previdenciário já é o 4ª principal ramo de atuação da advocacia brasileira, com 11% dos profissionais. Fica atrás de direito civil (26%), família e sucessões (14%) e trabalho (12%). Disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2024/05/bdf37ca3-9640-417c-ae08-9b13ab134e55.pdf>, consulta em: 4 de julho de 2024.

¹⁹⁰ Um dos entrevistados usa a alegoria de um transatlântico para se referir à magnitude administrativa do INSS e sua capacidade de redirecionar movimentos para implementar políticas.

¹⁹¹ Dados dos boletins estatísticos da previdência social mostram que a quantidade de benefícios pagos entre janeiro de 2019 e janeiro de 2024 aumentou de 35.036.586 para 39.364.050 (disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss>, acesso em: 4 de julho de 2024).

¹⁹² Segundo informações do Portal da Transparência, o INSS vem sofrendo um decréscimo na quantidade de servidores que compõe seus quadros há muito. Em 2019, o Instituto tinha mais de 22.400 cargos efetivos providos; em 2024, esse número ficou pouco acima de 18.000, menos do que o total de cargos vagos existentes na entidade (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/37202>, consulta em: 4 de julho de 2024).

¹⁹³ Percebeu-se, pelas entrevistas, que gestores do INSS oriundos da procuradoria federal tendem a conhecer e, conseqüentemente, a priorizar com mais ênfase os assuntos relacionados à judicialização. A repercussão social e econômica, como no caso da “Revisão da Vida Toda”, também pode alçar temas judicializados ao topo da lista de prioridades da autarquia.

Isso porque o aparato da autarquia necessário para lidar com a judicialização já está estabelecido¹⁹⁴, especialmente pela manutenção de órgãos internos destacados especificamente para lidar com as demandas judiciais individuais¹⁹⁵. Além disso, o INSS adota estratégias para aumentar a eficiência e, assim, minimizar os custos operacionais decorrentes da judicialização, inclusive por iniciativas conjuntas com o próprio Judiciário – que, ao aprimorar a atividade jurisdicional, termina por absorver atribuições antes desempenhadas pela autarquia¹⁹⁶.

Outro aspecto do sistema de implementação da política previdenciária via Judiciário é que, embora ele gere custos financeiros elevados¹⁹⁷, parte significativa deles é externalizada pelo INSS. Primeiro, nem todos os prejudicados buscam o Judiciário; alguns internalizam o prejuízo¹⁹⁸. Em segundo lugar, os custos da judicialização recaem em maior monta sobre o orçamento da União – responsável pelo custeio da Procuradoria, da Defensoria e do Judiciário federais –, não do INSS¹⁹⁹.

A externalização de custos do INSS para a União deveria representar um dado relevante para a equação de custo-benefício que ampara a decisão de

¹⁹⁴ Por outro lado, os impactos causados pelas ações civis públicas não são absorvidos por esses aparatos. Daí, a maior preocupação com interferências ocasionadas por essas demandas exige que o INSS adote uma postura ativa de buscar diálogos e soluções com o MPF e a DPU, para prevenir a judicialização do litígio.

¹⁹⁵ Atualmente, os Serviços de Centralização do Atendimento de Demandas Judiciais de Benefícios - Ceab/DJ são os órgãos responsáveis pelo atendimento das demandas judiciais de benefícios previdenciários e assistenciais. Sobre o tema, a Portaria PRES/INSS n. 1.490, de 8 de setembro de 2022, estabelece o Portal de Atendimento - PAT como sistema de atendimento de demandas judiciais em matéria de benefícios e para fornecimento dos subsídios necessários à defesa judicial do INSS.

¹⁹⁶ Nesse contexto, é possível mencionar o PrevJud, sistema desenvolvido a partir de parceria do CNJ e INSS que permite o acesso automático de informações previdenciárias pelo Judiciário, e possibilita a automatização da implantação de benefícios concedidos judicialmente. Sobre o PrevJud, cf. <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/prevjud/>, acesso em: 4 de julho de 2024.

¹⁹⁷ O Tribunal de Contas da União, levantamento de auditoria (TC 022.354/2017-4), apurou que a judicialização de benefícios do INSS resultou em gastos públicos na monta de R\$4,6 bilhões, apenas no exercício de 2016. Também evidenciando que a judicialização leva à “alocação de recursos e à criação de burocracia para atender aos processos judiciais” relativos a benefícios previdenciários e assistenciais: INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 140.

¹⁹⁸ Um dos entrevistados desta pesquisa mencionou esse fenômeno como a “teoria Delfim”.

¹⁹⁹ Segundo o TCU, em 2016, 60% dos magistrados e 38% dos servidores da Justiça Federal, 54% dos procuradores da Procuradoria-Geral Federal e 23% dos defensores públicos federais foram absorvidos pela judicialização dos benefícios operacionalizados pelo INSS. No entanto, o impacto é proporcionalmente menor sobre a autarquia, alcançando 6% dos seus servidores (TC 022.354/2017-4).

incorporação, considerando que o INSS é uma autarquia federal mantida por recursos da União²⁰⁰.

No entanto, a evidência empírica apontou que a análise dos custos financeiros da incorporação é evitada, sequer chegando a ocorrer na maioria dos casos. Em verdade, a incorporação é barrada antes, em estágios mais incipientes da discussão – quando essa ocorre –, pelo próprio INSS. Esse comportamento dificulta que a União, especialmente pelos Ministérios da Previdência Social e da Economia, avalie os custos associados à não conformidade de maneira global – ou seja, considerando também os decorrentes do sistema de implementação da política previdenciária via Judiciário.

Assim, embora o custo financeiro não seja uma variável expressamente considerada pelo INSS em suas discussões de incorporação, o comportamento da autarquia dificulta a participação dos atores responsáveis por avaliar a relação de custo-benefício do sistema.

A título de exemplo, é possível mencionar o caso das súmulas administrativas. O INSS conta com autorização expressa para incorporar decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, na forma do art. 352 do Decreto n. 3.049/1999. Como exigência prévia, o ministério responsável precisa fazer uma avaliação de impacto orçamentário e financeiro da internalização²⁰¹. Uma vez que nenhum procedimento administrativo para estudar a edição de súmula foi jamais instaurado pelo INSS, a discussão sobre custos sequer chegou a ocorrer, impedindo uma avaliação mais qualificada do tema.

4.4.1.2.2 Custos da (não) conformidade 2: a jurisprudência sobre a renúncia à prescrição

A insegurança jurídica constitui fator que incentiva a não conformidade, por majorar custos potenciais da internalização de entendimentos judiciais.

²⁰⁰ Pesquisa do INSPER aponta que “a resistência do INSS em adotar posições desfavoráveis à autarquia já consolidadas na jurisprudência brasileira não traz benefícios orçamentários à instituição” (INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 140). Embora pareça mais adequado dizer que a resistência não traz benefícios orçamentários à União.

²⁰¹ Decreto n. 3.048/1999, artigo 352, §1º: A edição da súmula administrativa de que trata este artigo será precedida de avaliação de impacto orçamentário e financeiro pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

Nesse contexto, a instabilidade dos precedentes é elemento que concorre em desfavor da adesão do INSS – afinal, por que dispender recursos para aderir a um entendimento que logo vai ser modificado?

A evidência empírica, no entanto, mostrou que o assunto mais relevante associado ao tema não é a instabilidade dos precedentes em si, senão concerne a julgados que entendem que o reconhecimento de uma tese pela Administração importa renúncia à prescrição²⁰².

Para esses precedentes, o reconhecimento administrativo decorrente da incorporação de uma decisão judicial poderia acarretar a renúncia à prescrição pela Administração, ressuscitando pretensões há muito extintas. Como consequência, quanto mais antigo for o conflito, maior o passivo a ser quitado em razão da renúncia, e menor o incentivo para resolvê-lo fora do Judiciário.

O caso da “Revisão do artigo 29” ilustra bem o ponto.

Essa revisão consistiu na aplicação do percentual de 80% dos maiores salários-de-contribuição integrantes do período básico de cálculo – PBC, na forma estipulada pela Lei n. 9.876/1999, aos benefícios cuja renda havia sido calculada originalmente com base em 100% dos salários-de-contribuição.

O INSS internalizou a revisão, por meio da edição do Memorando-Circular Conjunto n. 21 /DIRBEN/PFEINSS, de 15 de abril de 2010, motivado em alterações do Regulamento da Previdência Social e em “ações judiciais comumente chamadas de ‘Revisão do art. 29, inciso II’”²⁰³. O memorando é expresso quanto à necessidade de ser observado o prazo de decadência do direito de revisão, bem como a prescrição quinquenal, contados do pedido de revisão.

Depois, pela Resolução PRES-INSS n. 268, de 24 de janeiro de 2013, editada em cumprimento ao acordo homologado na ação civil pública n. 0002320-59.2012.4.03.6183/SP, o INSS disciplinou a mesma revisão, em âmbito nacional, com a previsão de efetivação automática na via administrativa (sem necessidade de requerimento administrativo) e de pagamento das parcelas vencidas, mais uma vez com o registro expresso quanto à decadência decenal e à prescrição quinquenal, contadas da data da citação na ACP, em 17 de abril de 2012.

²⁰² LUCIANO, Pablo Bezerra. A renúncia tácita à prescrição pelo poder público. **Consultor Jurídico**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-fev-11/pablo-luciano-renuncia-tacita-prescricao-poder-publico/>, consulta em: 4 de julho de 2024.

²⁰³ Motivo constante no “Assunto” do Memorando-Circular Conjunto n. 21 /DIRBEN/PFEINSS.

Ocorre que, pelo julgamento do PEDILEF 5004459-91.2013.4.04.7101/RS, em 12 de maio de 2016, a TNU firmou tese, reafirmando a jurisprudência estabelecida no Tema n. 120, estipulando que a publicação do Memorando 21/DIRBEN/PFEINSS importou renúncia à prescrição e à decadência pelo INSS, ressuscitando prestações vencidas desde 1999:

Tema Repetitivo n. 134 – Tese firmada: A revisão do benefício de aposentadoria por invalidez decorrente da conversão do auxílio-doença, nos termos do art. 29, II, da Lei n. 8.213/91, sujeita-se ao prazo decadencial previsto no art. 103 da mesma Lei, cujo marco inicial é a data da concessão do benefício originário. O prazo decadencial para revisão pelo art. 29, II, da Lei n. 8.213/91 se inicia a contar de 15/04/2010, em razão do reconhecimento administrativo do direito, perpetrada pelo Memorando-Circular Conjunto 21/DIRBENS/PFEINSS. Em razão do Memorando-Circular Conjunto 21/DIRBENS/PFEINSS, de 15-4-2010, que reconhece o direito do segurado à revisão pelo art. 29, II, da Lei n. 8.213/91, os prazos prescricionais em curso voltaram a correr integralmente a partir de sua publicação. Vide Tema 120.

Irresignado com o julgamento da TNU, o INSS manejou recurso (PUIL 217/STJ), não conhecido pelo Superior Tribunal de Justiça por questões processuais.

O dissenso, contudo, não foi dirimido. No Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – Tema 6, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina decidiu no mesmo sentido da TNU:

O Memorando-circular conjunto n. 21/DIRBEN/PFEINSS interrompe a prescrição, porquanto reconhecido pela autarquia o direito dos segurados à revisão dos benefícios. O prazo prescricional contra a fazenda pública volta a correr pela metade (dois anos e meio), a contar da data do ato que a interrompeu (15-4-2010), observada, em qualquer caso, a ressalva da súmula n. 383 do STF.

Novamente irresignado, o INSS interpôs recurso contra o acórdão do TJ/SC, mas desta vez o STJ o admitiu, afetando-o como representativo da controvérsia do Tema n. 1220²⁰⁴, em 8 de novembro 2023.

No voto proferido no acórdão de afetação, a ministra relatora ressalta a vultuosidade dos custos da implementação do acordo feito na “Revisão do artigo 29”, que podem ser majorados caso seja sedimentada a jurisprudência quanto à renúncia aos prazos extintivos:

²⁰⁴ Ainda não julgado. Questão submetida a julgamento no Tema n. 1220: Definir se o Memorando-Circular Conjunto 21/DIRBEN/PFEINSS configura marco interruptivo do prazo prescricional das demandas de revisão de benefício previdenciário, nos termos do art. 202, VI, do Código Civil.

(...) o 5º lote da revisão, pago em 2017, abarcava 81.640 benefícios, no valor total de R\$ 749.652.505,00. Por sua vez, o 6º lote, solvido em 2018, abrangia 30.417 benefícios, com custo de R\$ 662.555.044,72. Já o 8º lote, quitado em 2020, alcançou 422.716 benefícios, no valor de mais de R\$ 538 milhões de reais.

Como assentado pela Justiça Federal paulista, na maior parte dos casos referentes à revisão de auxílio-doença atingidos pelo acordo homologado na ACP 0002320-59.2012.4.03.6183/SP, há a incidência do disposto no Memorando-Circular Conjunto 21/DIRBEN/PFEINSS. Assim, a elucidação pelo STJ sobre se esse ato teria interrompido a prescrição da pretensão revisional tem o condão de impactar consideravelmente as contas da Previdência Social, assim como definirá a situação de inúmeros benefícios por incapacidade ou de pensões deles decorrentes, influenciando nas condições financeiras dos beneficiários.

Diversos argumentos jurídicos pertinentes ao caso também não foram considerados nos julgados que entenderam que o ato do INSS importou renúncia à prescrição²⁰⁵.

Para os propósitos desta pesquisa, no entanto, o que importa reconhecer é que a superação dessa jurisprudência constitui fator que tem grande relevo para incentivar a adesão do INSS a entendimentos judiciais²⁰⁶, notadamente àqueles que abordam conflitos de elevada expressão econômica com passivos já extintos pela prescrição.

Com o trânsito em julgado do Tema Repetitivo n. 1109 do STJ, em 21 de junho de 2024, a questão tende a ser resolvida para superar o entendimento que reconhecia a renúncia à prescrição.

No caso concreto subjacente ao Tema n. 1109, a Administração Pública se alinhou a decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão n. 2008/2006), para reconhecer direito à contagem de tempo especial em situação que antes denegava. Isso gerou efeitos financeiros positivos sobre os proventos de aposentadoria de todos os impactados pelo novo entendimento. O demandante, então, arguiu que o

²⁰⁵ Essa constatação também foi feita pelo voto vencedor proferido pelo Juiz Federal Ivanir Cesar Ireno Júnior no julgamento do PEDILEF 0043092-25.2017.4.03.6301/SP (Tema Repetitivo n. 134 – TNU): “5.6. Como se vê, esta TNU, sem observar o art. 209 do CC (“é nula a renúncia à decadência fixada em lei”), o art. 112 da Lei 8.112/90 (“a prescrição é de ordem pública, não podendo ser relevada pela administração) e o teor do próprio ato de reconhecimento de direito (Memorando 21), que ressalvou a decadência e a prescrição), entendeu que o Memorando 21 importou em renúncia tácita a todos os prazos extintivos (...)”.

²⁰⁶ Além das falas de alguns entrevistados nesse sentido, na documentação analisada sobre as sugestões de incorporação oriundas do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social, a procuradoria (Despacho n. 00009/2023/DREV/PREV/DEPPREV/PGF/AGU) apontou expressamente a necessidade, antes de promover as incorporações, de superação do entendimento do STJ quanto à renúncia à prescrição quando há reconhecimento administrativo.

comportamento da Administração configurou renúncia à prescrição, e postulou o recebimento das diferenças devidas desde a data da sua aposentadoria, que havia ocorrido mais de 5 anos antes da adesão ao acórdão do TCU.

O STJ, contudo, entendeu que o comportamento não acarreta renúncia à prescrição, chancelando a decisão administrativa de reconhecer efeitos financeiros apenas a partir do novo entendimento configurado pela publicação do acórdão do TCU²⁰⁷. A tese firmada foi a seguinte:

²⁰⁷ DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TEMA 1.109. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. REVISÃO ADMINISTRATIVA DEFLAGRADA DEPOIS DE TRANSCORRIDOS MAIS DE CINCO ANOS DESDE O ATO DE APOSENTAÇÃO. RECONHECIMENTO DO DIREITO À CONTAGEM DE TEMPO ESPECIAL COM REFLEXO FINANCEIRO FAVORÁVEL AO APOSENTADO. REALINHAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL AO QUANTO DECIDIDO PELO TCU NO ACÓRDÃO N. 2008/2006 (CONFORME ORIENTAÇÕES NORMATIVAS 3 E 7, DE 2007, DO MPOG). PRETENSÃO DA PARTE APOSENTADA EM RECEBER AS RESPECTIVAS DIFERENÇAS DESDE 29/4/2005, E NÃO SOMENTE A CONTAR DA EDIÇÃO DO ACÓRDÃO DO TCU (2006). IMPOSSIBILIDADE. RECONHECIMENTO DE DIREITO QUE NÃO IMPLICOU RENÚNCIA TÁCITA À PRESCRIÇÃO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO. INAPLICABILIDADE DO ART. 191 DO CÓDIGO CIVIL NA ESPÉCIE. REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE DIREITO PÚBLICO QUE EXIGE LEI AUTORIZATIVA PRÓPRIA PARA FINS DE RENÚNCIA À PRESCRIÇÃO JÁ CONSUMADA EM FAVOR DA ADMINISTRAÇÃO. 1. O Tema Repetitivo n. 1.109 teve sua afetação assim delimitada: "Definição acerca da ocorrência, ou não, de renúncia tácita da prescrição, como prevista no art. 191 do Código Civil, quando a Administração Pública, no caso concreto, reconhece o direito pleiteado pelo interessado". 2. A revisão administrativa que promova a adoção de entendimento mais favorável ao administrado, em observância aos princípios da igualdade e da segurança jurídica, não se caracteriza como renúncia, tácita ou expressa, à prescrição já consumada em favor da Administração Pública, máxime com vistas à pretendida produção de efeitos financeiros retroativos à data do ato concessivo da aposentadoria da parte autora, à míngua de lei nesse sentido. Inaplicabilidade do art. 191 do Código Civil na espécie. 3. Em respeito ao princípio da deferência administrativa, o agir administrativo transigente, pautado na atuação conforme a lei e o direito, segundo padrões éticos de probidade e boa-fé, deve ser prestigiado pela jurisdição, sinalizando, assim, favoravelmente a que os órgãos administrativos tomadores de decisão sempre tenham em seu horizonte a boa prática da busca de soluções extrajudiciais uniformes, desestimulando, com isso, a litigiosidade com os administrados. 4. Nesse sentido, destaca-se orientação doutrinária segundo a qual "[os] tribunais também desestimulam a solução extrajudicial quando conferem à Administração transigente, que reconhece administrativamente direitos, tratamento até mais gravoso do que aquele que lhe seria conferido em caso de intransigência." (Luciano, Pablo Bezerra. In A renúncia tácita à prescrição pelo Poder Público. Revista Consultor Jurídico, 11 fev. 2002). 5. TESE REPETITIVA: Não ocorre renúncia tácita à prescrição (art. 191 do Código Civil), a ensejar o pagamento retroativo de parcelas anteriores à mudança de orientação jurídica, quando a Administração Pública, inexistindo lei que, no caso concreto, autorize a mencionada retroação, reconhece administrativamente o direito pleiteado pelo interessado. 6. RESOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: 6.1. Em razão de nova interpretação jurídica decorrente do Acórdão TCU n. 2008/2006 (superação da Súmula n. 245/TCU), a Administração Pública reconheceu administrativamente o direito de servidor aposentado à contagem de tempo especial (serviço insalubre) prestado no serviço público, mas em regime celetista, até ao advento do Regime Jurídico Único (Lei n. 8.112/90), com os correspondentes reflexos financeiros, retificando e, com isso, majorando seus proventos (a contar de 6/11/2006, data da publicação do referido acórdão do TCU). 6.2. Nada obstante a Administração Pública tenha reconhecido a produção de efeitos financeiros prospectivos, isto é, a partir da nova interpretação jurídica conferida pelo acórdão do TCU, a decisão judicial ora recorrida qualificou a sobredita revisão administrativa como sendo caso de renúncia tácita à prescrição, condenando a União ao pagamento retroativo de diferenças vencimentais desde 29/4/2005, período postulado na exordial, ou seja, em desalinho com a tese firmada no presente repetitivo. 6.3. Recurso especial da

Não ocorre renúncia tácita à prescrição (art. 191 do Código Civil), a ensejar o pagamento retroativo de parcelas anteriores à mudança de orientação jurídica, quando a Administração Pública, inexistindo lei que, no caso concreto, autorize a mencionada retroação, reconhece administrativamente o direito pleiteado pelo interessado.

Não obstante, em relação ao INSS e aos direitos do Regime Geral de Previdência Social, a pacificação da questão aguarda, ainda, a decisão do Tema n. 1220.

4.4.1.2.3 Capacidade de implementação: a autonomia normativa do INSS

A resistência à incorporação de diversas decisões judiciais é justificada pelo INSS com a afirmação de que só poderia se conformar depois que as normas superiores – especialmente, as do Decreto n. 3.048 e da Lei n. 8.213 – fossem alteradas para se alinhar ao novo entendimento judicial.

O INSS tende a manter uma posição restritiva quanto à sua capacidade normativa, para evitar riscos de questionamentos por parte de órgãos superiores e de controle, caso adote interpretações ampliativas da política previdenciária.

No entanto, o argumento da incapacidade normativa é frágil e, em verdade, camufla fatores que efetivamente motivam a não conformidade.

Por óbvio, com isso não se quer dizer que o INSS pode editar atos desvinculados da legislação ou do regulamento, mas sim que ele disputa a interpretação dessas normas superiores com outros atores, inclusive com o Judiciário.

Essa constatação ficou muito clara na análise da evidência empírica, quando o INSS decidiu não incorporar precedentes judiciais recomendados pela procuradoria, ou quando divergiu desta sobre a interpretação das normas superiores.

Por exemplo, no caso do Tema Repetitivo n. 164 da TNU, que trata do regime jurídico do prazo de duração dos benefícios previdenciários por incapacidade, o INSS posicionou-se expressamente contra a interpretação da legislação feita pelo Judiciário e pela procuradoria. Já nas recomendações de internalização das ADI 4.878 e 5.083, sobre a condição de dependente do menor sob guarda, e dos temas repetitivos n. 1007 do STJ e n. 168 da TNU, sobre a aposentadoria híbrida, o INSS

União conhecido em parte e, nessa extensão, parcialmente provido. (REsp n. 1.928.910/RS, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 13/9/2023, DJe de 2/10/2023.)

recusou a adesão sem motivação expressa, afirmando seu entendimento sobre a política a partir de um comportamento evasivo.

Nos casos pertinentes à exigência de desemprego involuntário para a prorrogação do período de graça prevista no art. 15, §2º, da Lei n. 8.213/91, e de concessão de auxílio-reclusão na situação de prisão de segurado inadimplente por descumprimento do dever de prestação de alimentos, o INSS interpretou as normas superiores para rebater o parecer da procuradoria.

Outro aspecto que infirma o argumento da falta de autonomia normativa concerne à autorização de edição de súmulas administrativas dada ao INSS pelo Regulamento da Previdência Social.

O diploma aludido estabelece, no artigo 352, a possibilidade de o Presidente do INSS editar súmulas para internalizar decisões judiciais. Eis o teor do dispositivo:

Art. 352. Para fins de reconhecimento inicial de benefícios previdenciários, desde que este não acarrete revisão de ato administrativo anterior, o Presidente do INSS poderá editar súmulas administrativas, que terão caráter vinculante perante o INSS nas seguintes hipóteses: (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)
I - sobre tema a respeito do qual exista súmula ou parecer emitido pelo Advogado-Geral da União; e (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

II - sobre tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, no âmbito de suas competências, quando definido em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo e não houver viabilidade de reversão da tese firmada em sentido desfavorável ao INSS, conforme disciplinado pelo Advogado-Geral da União, nos termos do disposto no § 2º do art. 19-D da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º A edição da súmula administrativa de que trata este artigo será precedida de avaliação de impacto orçamentário e financeiro pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 2º As súmulas administrativas serão numeradas em ordem cronológica e terão validade até que lei, decreto ou outra súmula discipline a matéria de forma diversa, e competirá ao INSS mantê-las atualizadas em seus sítios eletrônicos. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS emitirá parecer conclusivo para propor a edição, a alteração ou o cancelamento de súmula administrativa, da qual deverá constar o fundamento para a sua edição. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

A internalização dos precedentes referidos pelo art. 352 conta com duas condicionantes apenas: primeira, a irreversibilidade do julgado; segunda, a avaliação do impacto orçamentário e financeiro. Não há exigência de mudança de normas legais ou regulamentares para a edição da súmula.

Assim, o argumento da incapacidade normativa é descabido quando se trata da adesão a decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito de suas competências, quando proferidas em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo.

O mesmo argumento deve ser estendido às decisões definitivas proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade. Nestas, a vinculação da Administração advém da força normativa da própria Constituição²⁰⁸, sendo desnecessária até mesmo a edição de súmula ou qualquer outro ato normativo interno – salvo para fins de uniformizar e conferir maior segurança jurídica à sua aplicação²⁰⁹.

Finalmente, há outros argumentos abordados no tópico pertinente à conformidade forçada que também rebatem a tese da falta de autonomia normativa.

4.4.1.2.4 Capacidade de implementação: as dificuldades operacionais do INSS

Há maior resistência burocrática à conformidade com decisões de implementação mais complexa²¹⁰. Isso ocorre porque, nesses casos, a implementação da decisão exige que a instituição altere suas prioridades, redirecionando tempo e recursos para desenvolver as medidas necessárias à concretização da nova política.

²⁰⁸ CRFB, art. 102, §2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

²⁰⁹ Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), art. 30: As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018). Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

²¹⁰ Nesse sentido, cf. SPRIGGS II, James F. Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions. *Political Research Quarterly*, vol. 50, no. 3, 1997, p. 572.

Dificuldades operacionais podem explicar problemas de implementação mesmo nos casos em que autoridades públicas querem aderir aos precedentes judiciais.

A propósito, dois exemplos podem ilustrar o ponto, ambos relacionados à implementação de acordos firmados pelo INSS em juízo.

O primeiro caso envolve o Acordo no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, homologado pelo STF²¹¹, em 8 de dezembro de 2020, no qual o INSS comprometeu-se a regularizar os atrasos nas análises de requerimentos administrativos. Como signatários do acordo, figuraram a União (com representantes da AGU, da então Secretário Especial de Previdência e Trabalho e do Ministério da Cidadania), o MPF, a DPU e o INSS.

O INSS assumiu a obrigação de decidir os requerimentos administrativos em prazos máximos estipulados no acordo²¹². No entanto, não conseguiu cumprilos²¹³, o que gerou a multiplicação de litígios individuais, agora sob a roupagem de mandados de segurança, impetrados fazer valer os prazos acordados²¹⁴, ou de ações individuais postulando a concessão do benefício diretamente pelo Judiciário, sob o argumento de indeferimento tácito decorrente do decurso de prazo de análise²¹⁵.

O acordo homologado pelo STF é um exemplo de que soluções processuais tradicionais podem não ser apropriadas para viabilizar a adesão do INSS a decisões de implementação complexa. As dificuldades materiais enfrentadas para

²¹¹ A acordo foi firmado no bojo de recurso extraordinário interposto na ação civil pública n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC, na qual o MPF pretendia que o Judiciário determinasse que a perícia administrativa ocorresse em até 15 dias da data do requerimento, sob pena de concessão automática do benefício até que o ato fosse realizado.

²¹² Foram estipulados prazos entre 30 e 90 dias, a depender da espécie do benefício, contados da conclusão da instrução do procedimento administrativo.

²¹³ Conforme dados dos boletins estatísticos da previdência social, em novembro de 2020, mês anterior ao da homologação do acordo, o tempo médio de concessão ficou em 61 dias; em novembro de 2021, esse tempo foi de 81 dias; em novembro de 2022, 79 dias; em novembro de 2023, 57 dias. Embora tenha havido redução, há grandes disparidades regionais no tempo médio de análise, de modo que ainda persistem em alguns estados, sobretudo das regiões Norte e Nordeste, prazos muito superiores aos definidos no acordo (dados disponíveis em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/BEPS-anteriores> consulta 1/julho/2024, acesso em: 4 de julho de 2024).

²¹⁴ Chamados mandados de segurança “fura-fila”.

²¹⁵ Analisando a problemática a partir de uma perspectiva estrutural, cf. BOSSONARIO, Leticia Daniele. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários – ACP N. 5004227- 10.2012.4.04.7200/SC. In BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade**: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022, p. 99-120.

lidar com os atrasos nas filas de requerimento, potencializadas pela pandemia do Covid-19, foram maiores que as previstas pelo INSS. A pouca adaptabilidade e a fraca supervisão judicial da implementação do acordo concorreram para a persistência do problema, sob a forma de múltiplos litígios individuais.

O segundo caso envolve o acordo firmado pelo INSS na ação civil pública n. 0002320- 59.2012.4.03.6183/SP, para implementar a “Revisão do artigo 29”.

Dada a magnitude dos valores envolvidos e a quantidade de beneficiários²¹⁶, a implementação do acordo foi viabilizada pela adoção de um plano que previu a concessão gradual da revisão ao longo dos anos 2013 a 2022, de acordo com a faixa etária do beneficiário e o montante dos atrasados a receber.

Em que pese ainda existirem conflitos judicializados por desdobramentos da “Revisão do artigo 29”, este pode ser considerado um caso de implementação bem-sucedido, graças ao diálogo e participação do INSS na construção de uma solução possível para uma questão complexa.

4.4.1.2.5 Deficiências das decisões judiciais

A clareza das decisões²¹⁷ e a eficácia da comunicação com os atores responsáveis por implementá-las²¹⁸ constituem fatores que promovem a conformidade.

A clareza da decisão judicial é tanto maior quanto mais específica for a indicação do comportamento esperado do responsável por implementá-la²¹⁹. Quanto mais clara for a decisão, menos dúvida haverá sobre a alteração a ser promovida na política para alinhá-la à nova diretriz.

²¹⁶ Dados extraídos dos votos proferidos no Pedido De Uniformização de Interpretação de Lei n. 0043092-25.2017.4.03.6301/SP (TNU) apontam que a “Revisão do artigo 29” envolveu quase 3 milhões de segurados e valores próximos a 8 bilhões de reais.

²¹⁷ BAUM, Laurence. Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis. **American Politics Quarterly**, 4(1), p. 92; SPRIGGS II, James F. The Supreme Court and Federal Administrative Agencies: A Resource-Based Theory and Analysis of Judicial Impact. **American Journal of Political Science**, Vol. 40, No. 4 (Nov., 1996), pp. 1127.

²¹⁸ BAUM, Laurence. Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis. **American Politics Quarterly**, 4(1), p. 106-107.

²¹⁹ Spriggs II diz que “[a]s decisões dos tribunais que articulam claramente como as agências devem mudar suas práticas anteriores permitem que as agências antecipem as consequências de seu comportamento. Por outro lado, decisões judiciais pouco claras deixam as burocracias incertas sobre a intenção do tribunal e também fornecem margem de manobra para que as agências interpretem as opiniões de forma restrita” (SPRIGGS II, James F. Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions. **Political Research Quarterly**, vol. 50, no. 3, 1997, p. 570-571).

Decisões muito claras reduzem a discricionariedade do ator responsável por implementá-la²²⁰, viabilizando ainda que resistências à implementação sejam mais facilmente desafiadas pelos prejudicados em ações individuais.

Por outro lado, decisões ambíguas dão espaço para interpretações sobre qual mudança deve ser feita na política, ou sobre como a mudança deve ser implementada.

No julgamento Recurso Extraordinário 567.985, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do critério de renda familiar previsto no art. 20, §3º, da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/1993)²²¹.

Analisando o julgado, Wang e Vasconcelos realçam que a decisão, ao não estabelecer novo limite de renda para a concessão do benefício, impôs ao INSS “a difícil tarefa de decidir sobre a concessão de benefícios sem critérios claros, sujeitando suas decisões à constante e incerta revisão, sem que se saiba minimamente o que esperar de cada decisão judicial”²²².

Em suma, a decisão do STF abriu margem para discussões casuísticas sobre o critério de renda familiar, veiculadas em demandas individuais:

Pelo teor dessa decisão, que abre a possibilidade de concessão do benefício a pessoas com renda familiar per capita acima do critério estabelecido na Loas, a palavra final sobre a condição de miserabilidade de cada demandante acima desse patamar de renda tornou-se responsabilidade e critério dos juízes caso a caso. Além da incerteza e imprevisibilidade deixada aos tribunais inferiores, gestores e futuros beneficiários sobre como, respectivamente, julgar, gerir e o que esperar do BPC, é provável que a necessidade de cada indivíduo seja novamente avaliada fora do contexto de uma política de assistência social²²³.

²²⁰ SPRIGGS II, James F. The Supreme Court and Federal Administrative Agencies: A Resource-Based Theory and Analysis of Judicial Impact. **American Journal of Political Science**, Vol. 40, No. 4 (Nov., 1996), p. 1127.

²²¹ A redação então vigente do dispositivo era a seguinte: §3º Considera-se 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.

²²² WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires de. Proteção judicial de direitos e escolhas políticas na assistência social: o Supremo Tribunal Federal e o critério de renda do Benefício de Prestação Continuada. In OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019. E-book Kindle, p. 347.

²²³ WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires de. Proteção judicial de direitos e escolhas políticas na assistência social: o Supremo Tribunal Federal e o critério de renda do Benefício de Prestação Continuada. In OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019. E-book Kindle, p. 351-352.

Quanto mais vaga é a diretriz, maior é a discricionariedade conferida à tomada de decisão. A implementação de uma política pública como a previdenciária, no entanto, depende de segurança jurídica e uniformidade de aplicação, qualidades alcançadas por uma normatização clara e detalhada capaz de reduzir a discricionariedade das decisões dos servidores que apreciam os requerimentos de benefício²²⁴.

No contexto da política previdenciária, a incorporação de decisões vagas somente é viável caso acompanhada de detalhamento normativo.

O Ofício-Circular n. 46/DIRBEN/INSS, de 13 de setembro de 2019, ilustrou uma tentativa do INSS de internalizar um entendimento judicial vago: a súmula n. 577 do STJ²²⁵, publicada em 27 de junho de 2016.

Essa súmula estabeleceu que “[é] possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentado, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório”.

Até então, o INSS somente admitia o reconhecimento da atividade rural a partir da data do documento mais antigo. A súmula contrariou a posição do INSS, mas não definiu, por exemplo, o tempo que poderia ser reconhecido retroativamente à data do documento.

Com a edição do ofício-circular, o INSS passou a reconhecer períodos rurais anteriores ao documento mais antigo, mas o fez com limitações e critérios definidos para uniformizar e dar segurança jurídica à tomada de decisão de seus servidores. Assim – um exemplo –, se o documento mais antigo fosse contemporâneo à segunda metade da carência da aposentadoria por idade rural²²⁶, ele poderia ser utilizado para a prova de todo o período correspondente a essa metade, ainda que tivesse sido produzido no final do período. Por outro lado, pelo normativo do INSS, esse mesmo documento não serviria para comprovar a atividade rural no tempo correspondente à primeira metade da carência²²⁷.

²²⁴ Nesse sentido, o art. 30 da LINDB: As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

²²⁵ Embora não conste do ato, a busca de incorporar o entendimento do STJ foi ressaltado por atores entrevistados.

²²⁶ A carência da aposentadoria por idade rural é de 180 meses (art. 25, II, c/c art. 39, I, da Lei n. 8.213/91).

²²⁷ Essa e outras regras estão no item 6.1 do Ofício-Circular n. 46/DIRBEN/INSS.

O exemplo do Ofício-Circular n. 46/DIRBEN/INSS ajuda a compreender por que os níveis de judicialização e de reversão de decisões administrativas em benefícios da clientela rural é maior do que os da clientela urbana.

Isso ocorre porque a resposta do INSS à decisão vaga²²⁸ pode não ser aquela esperada pelo Judiciário. E, de um jeito ou de outro, o prejudicado pela aplicação dos critérios e limites estabelecidos no normativo editado para densificar o entendimento poderá recorrer ao Judiciário, via demanda individual.

Nesse caso, o prosseguimento do diálogo institucional entre INSS e Judiciário depende da consideração por este da resposta dada por aquele. Em outras palavras: é necessário que o juiz, quando vier a julgar a demanda individual, considere as normas editadas pelo INSS como resposta ao entendimento vago, acolhendo-as ou rejeitando-as, parcial ou totalmente, de modo expresse e fundamentado²²⁹.

Esse proceder garantirá o depuramento da vagueza via diálogo institucional. A nova resposta do Judiciário fornecerá mais subsídios para que o INSS possa refinar ou alterar suas normas, caso o normativo editado originalmente não seja validado.

Por outro lado, se o Judiciário desconsiderar a resposta do INSS, será ele o responsável por interditar o diálogo institucional, concorrendo para a manutenção da conflituosidade individual decorrente da vagueza.

O argumento de que o Judiciário julga desconsiderando as normas editadas pelo INSS²³⁰ reflete um problema de perspectiva sobre o papel que juízes desempenham na judicialização da previdência social.

O Judiciário não é o responsável primário pela implementação da política previdenciária²³¹. Esse papel compete ao INSS. Ao primeiro cabe, a partir das

²²⁸ Quando as normas legais são abertas, ocorre o mesmo problema: as normas editadas para densificar a legislação vaga – ou a aplicação prática dessas normas – são questionadas pelos prejudicados, sobretudo por demandas individuais.

²²⁹ A rigor, esse proceder será importante em todos os casos em que a conformidade não for total, ou seja, quando o alinhamento do INSS ao entendimento judicial for apenas parcial.

²³⁰ Esse argumento se relaciona com um dos macroproblemas apontados pelo Insper para explicar o fenômeno da excessiva judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais, a saber, o subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial (INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília: CNJ, 2020, p. 134).

²³¹ Por óbvio, refere-se à política que compreende o Regime Geral de Previdência Social.

demandas que lhe são trazidas, avaliar a juridicidade da política pública implementada pelo segundo²³².

Esse entendimento, que já pode ser extraído do julgamento do Tema n. 350²³³ pelo Supremo Tribunal Federal, foi reafirmado pelo Superior Tribunal de Justiça, no voto do ministro relator do acórdão de afetação do Tema Repetitivo n. 1124²³⁴:

Ao julgar o Tema n. 350, o STF delimitou com clareza o papel do Poder Judiciário na judicialização da previdência social, apartando-o do da Administração. Em outras palavras, reconheceu que cabe ao INSS, primariamente, a implementação da política pública previdenciária; e ao Judiciário, a supervisão dessa atividade, por meio do controle judicial.

O Judiciário, no entanto, vacila quanto ao ponto, seja estabelecendo entendimentos praticáveis apenas em juízo²³⁵ – ignorando que compete ao INSS a implementação primária da política –, seja desconsiderando as normas editadas pela autarquia em seus julgamentos.

O primeiro caso pode ser ilustrado pela súmula n. 79 da TNU:

Nas ações em que se postula benefício assistencial, é necessária a comprovação das condições socioeconômicas do autor por laudo de

²³² Rubin anota que o Legislativo cria a política pública, mas não a implementa. As instituições que se encarregam da implementação da política pública, chamadas pelo autor de mecanismos de implementação, são as agências administrativas, primariamente, ou o Judiciário, em caráter secundário ou de supervisão (RUBIN, Edward L. *Law and Legislation in the Administrative State. Columbia Law Review*, Vol. 89, No. 3 (Apr., 1989), p. 373-374).

²³³ Tese firmada: I - A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas; II – A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado; III – Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão; (...).

²³⁴ O Tema n. 1124 ainda não foi julgado. A questão nele submetida a julgamento é a seguinte: “Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária”.

²³⁵ A propósito, também são comuns iniciativas conjuntas da AGU e do Judiciário estabelecendo medidas para reduzir a conflituosidade no âmbito judicial, mas que não evitam que o INSS permaneça em situação de não conformidade. Nesse sentido, o “Desjudicializa Prev”, iniciativa da AGU e do CNJ que prevê a não apresentação de contestação, não interposição de recursos e formulação de propostas de acordo, quando a demanda judicializada envolver os temas constantes do anexo da Portaria Conjunta n. 4/2024 (disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5528> - consulta feita em 4/7/2024, consulta em: 4 de julho de 2024).

assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou, sendo inviabilizados os referidos meios, por prova testemunhal.

A súmula n. 79 estabeleceu critério para a prova das condições socioeconômicas distinto do exigido na “política previdenciária administrativa”, embora sequer tenha se manifestado sobre a juridicidade do critério administrativo.

Como consequência, a decisão gerou duas maneiras diferentes de comprovação das condições socioeconômicas, uma válida para o INSS; outra, para o Judiciário.

Embora o caso, aparentemente, envolva apenas uma discussão sobre fatos e provas pertinentes às condições socioeconômicas do grupo familiar; há, em verdade, uma discussão anterior sobre os critérios jurídicos aplicáveis à comprovação desses fatos.

A súmula da TNU, ao desprezar as normas administrativas, ignorou a discussão sobre os critérios jurídicos, obstruindo a possibilidade de uniformizá-los. Em vez de uniformizar, firmou critérios aplicáveis apenas à “política previdenciária judicial”, gerando um cenário de incentivo à revisão das decisões do INSS tomadas à luz do critério administrativo.

O outro caso pode ser ilustrado pelo julgamento do Tema Repetitivo n. 301 da TNU. Neste, a controvérsia envolvia a possibilidade de contagem de períodos descontínuos de atividade rural, separados por lapsos de atividade urbana superiores a 120 dias, para fins de preenchimento da carência do benefício postulado.

Curiosamente, nesse caso, o INSS em juízo, representado pela Procuradoria Federal, defendeu tese diversa da adotada pelo INSS “fora de juízo”. Até então, não se sabia do entendimento administrativo a respeito da controvérsia. A informação só veio aos autos com a juntada de manifestação do INSS, transcrita pelo voto vencedor lavrado pelo juiz federal Fábio de Sousa Silva:

19. A manifestação do INSS, juntada aos autos no evento 69, retira qualquer dúvida a respeito da posição da autarquia sobre o tema, quando se refere à IN 128/2022:

“O artigo 259, combinado com o artigo 201, esclarece que, ainda que ocorra a perda da qualidade de segurado rural entre os períodos de atividade rural, os mesmos poderão ser computados para fins de carência. Significa dizer que todos os períodos de atividade rural poderão ser somados para fins de carência, ainda que entre eles tenha ocorrido a perda da qualidade de segurado, independente do motivo (exercício de atividade urbana, período sem exercício de atividade), não sendo necessário a partir do retorno à atividade rural cumprir toda a carência, tendo em vista a possibilidade de comprovação da

atividade rural de forma descontínua, prevista no art. 39, I, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991”.

O julgamento do Tema n. 301, além de sugerir problemas de agência na relação entre procuradoria e INSS, ilustra a deficiência das decisões judiciais quanto ao conhecimento e à consideração das normas administrativas.

Essa deficiência explicita que a conformidade depende também da efetividade da comunicação entre INSS e Judiciário.

O desconhecimento das normas do INSS pelo Judiciário é uma realidade ilustrada pela dinâmica do julgamento do Tema n. 301 da TNU. Neste, foi necessário trazer aos autos uma manifestação administrativa, em avançada instância recursal, para cientificar o colegiado julgador do entendimento da autarquia.

Esse desconhecimento é potencializado por uma atuação deficiente da parte autora e da procuradoria quanto à comunicação ao juízo da norma mais favorável. A procuradoria, contudo, também age de maneira estratégica, sustentando posição contrária ao entendimento do INSS, para promover o seu próprio, quando este é mais rigoroso que aquele²³⁶.

Esse panorama viabiliza que se formem entendimentos judiciais mais rigorosos que os do INSS, não porque a norma administrativa é incompatível com a Constituição e as leis, mas porque o Judiciário julgou ignorando ou desprezando a norma administrativa²³⁷.

Ademais, da mesma forma que problemas de comunicação dificultam que o Judiciário conheça os entendimentos administrativos, obstam que o INSS conheça os judiciais.

Salvo no caso das ações civis públicas²³⁸, para que o INSS tome ciência dos entendimentos judiciais, há a necessidade de atuação ativa da Procuradoria.

A fala de um dos entrevistados, ilustrada pelas frases “o INSS não acompanha o mundo da Justiça” e “[o INSS] não tem conhecimento do que que o juiz

²³⁶ Percebem-se, mais uma vez, problemas de agência na relação entre INSS e Procuradoria neste caso.

²³⁷ Isso foi o que quase aconteceu quando do julgamento do Tema n. 301 da TNU. A juntada aos autos da manifestação administrativa viabilizou que outros julgados aderissem ao voto vencedor. Por outro lado, a documentação pertinente à elaboração da IN n. 128 mostra que a Procuradoria conseguiu a anuência do INSS para incorporar o entendimento firmado no Recurso Especial Repetitivo n. 1.296.673 do STJ, mais rigoroso do que as normas administrativas anteriores.

²³⁸ Os atores entrevistados relatam que, nas ações civis públicas, a comunicação e participação do INSS é mais efetiva, inclusive com fornecimento de informações ao juízo.

está modificando [na política]”, expressa como a conformidade fica dependente do comportamento da procuradoria – que também age estrategicamente, e nem sempre é favorável à incorporação da decisão – e de iniciativas como as desenvolvidas pela Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social.

Essa dependência ocorre porque, nos processos em que se formam precedentes qualificados, a intimação do INSS não é para promover a conformação, mas para resolver o caso concreto subjacente, com a implantação do benefício da parte autora, por exemplo. E essa comunicação é feita para órgãos internos²³⁹ que atuam apenas para cumprir decisões individuais – “[para ver] se a gente está conseguindo cumprir ou não”, nas palavras de um ator entrevistado –, não para iniciar diálogos ou procedimentos voltados à resolução de divergências de entendimento sobre a política previdenciária.

Nas decisões proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade, o déficit comunicacional é potencialmente maior, pois o INSS sequer é parte do processo em que o entendimento foi firmado.

4.4.1.2.6 Deficiências dos procedimentos de conformidade voluntária

O INSS adere voluntariamente a decisões judiciais de duas maneiras: pelo procedimento de edição de súmulas administrativas e por procedimentos de alteração de normas internas.

Uma vez que as súmulas administrativas jamais foram utilizadas pelo INSS, resta, na prática, a incorporação a partir de discussões sobre normas internas.

Esse procedimento, no entanto, carrega diversos problemas que concorrem para impedir o desenvolvimento de um ambiente capaz de incentivar diálogos institucionais que possam reduzir dissensos entre Judiciário e INSS.

Um primeiro problema envolve o fato de que a discussão sobre a adesão acaba ocorrendo em meio a diversas outras, o que dificulta a exposição de argumentos mais qualificados e facilita a evasão à discussão.

A dispersão das discussões dá espaço para que a autoridade decida sobre a adesão sem motivação expressa. A decisão, na prática, é discricionária.

²³⁹ Serviços de Centralização do Atendimento de Demandas Judiciais de Benefícios – CEAB/DJ, e Seção de Atendimento de Demandas Judiciais – SADJ.

Outro problema concerne à inexistência de mecanismos que garantam que a incorporação seja discutida – ainda que não aprovada.

O INSS não está sujeito à obrigação de instauração de procedimento para revisão de normas ou edição de súmula quando se forma um precedente qualificado. Por consequência, a discussão sobre a incorporação fica dependente da iniciativa de terceiros²⁴⁰, que podem, por mera inação, evitar a discussão, deixando de trazer à tona fatores relevantes para a promoção da conformidade.

Finalmente, nenhum desses procedimentos é publicizado, fazendo com que o Judiciário, bem como os atores responsáveis pela supervisão da conformidade, ignore os motivos do comportamento do INSS.

Esse conjunto de deficiências dos procedimentos de incorporação voluntária incentiva o comportamento de não conformidade. Ao não discutir, não externar motivos e não publicizar decisões²⁴¹, o INSS fomenta ambiente institucional de pouco diálogo e menor cobrança pela conformidade²⁴², favorecendo a manutenção do sistema de implementação da política pública via Judiciário.

4.4.1.2.7 Resistência interna e legitimidade das decisões judiciais

Para a abordagem baseada em normas, o custo-benefício não é a única variável que explica a conformidade. Atores também aderem a decisões judiciais porque acreditam que é o comportamento correto e legítimo²⁴³.

²⁴⁰ Especialmente, da procuradoria, mas também de outros atores, como o Comitê Executivo da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social ou o próprio INSS.

²⁴¹ A publicidade pode incentivar a conformidade, pois facilita a pressão de grupos organizados e da opinião pública, criando um ambiente onde a não conformidade é socialmente desaprovada (KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. *Law & Social Inquiry*. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 822).

²⁴² Vanberg defende que a adesão dos atores a decisões judiciais é menor quando é mais fácil esconder a não conformidade (VANBERG, Georg. Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 2, April 2001, p. 346–361).

²⁴³ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. *Law & Social Inquiry*. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 821 e seg.

Se as decisões dos tribunais são consideradas justas e legítimas²⁴⁴, há maior tendência de adesão desses atores, independentemente das sanções ou incentivos econômicos²⁴⁵.

Em que pese a atribuição institucional dada aos tribunais brasileiros para promover a uniformização da interpretação da legislação e da Constituição, há desconfiança do INSS em relação ao mérito das decisões judiciais sobre a temática previdenciária.

Frases dos atores entrevistados, como “o Judiciário não estava interpretando de forma adequada a lei” e “os juízes estão errados”, ou que há uma “dificuldade imensa” de incorporação de decisões que “contrariam frontalmente o que está na lei”, explicitam essa constatação.

A percepção interna do INSS é a de que suas interpretações sobre a política previdenciária são mais adequadas do que as do Judiciário. A existência de um quadro qualificado de servidores com “voz muito ativa nas discussões de normatização” gera “um movimento defensivo muito grande deles em relação às decisões judiciais”, nas palavras de alguns dos entrevistados.

A resistência interna é potencializada ainda mais quando a discordância com o mérito da decisão judicial não vem apenas do INSS, mas também da procuradoria.

Como desdobramento, os documentos analisados demonstraram diversos casos em que o INSS rebateu o mérito, expressa ou tacitamente, de interpretações firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pela Turma Nacional de Uniformização, em precedentes qualificados e até vinculantes, mantendo um comportamento de não conformidade.

Esse cenário é alimentado pelas deficiências das decisões judiciais e dos procedimentos de incorporação voluntária – apontadas em outros tópicos – que impedem o desenvolvimento de um ambiente propício à participação e ao diálogo institucional, mantendo (quase) nulos os custos da não conformidade.

²⁴⁴ Tyler argumenta que a legitimidade é influenciada pela forma como a autoridade é exercida. Para o autor, decisões legítimas são mais capazes de influenciar comportamentos (TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, 2004, p. 87).

²⁴⁵ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, Fall 2013, p. 822.

4.4.2 Conformidade forçada: a intervenção judicial forte na política pública previdenciária pelas ações civis públicas

As ações civis públicas são instrumento regulado pela Lei n. 7.347/1985, destinado à proteção de interesses difusos ou coletivos.

No âmbito da previdência social, essas demandas são manejadas por seus legitimados – especialmente, pelo Ministério Público e Defensoria Pública federais²⁴⁶ – para forçar modificações na forma como a política pública é interpretada e implementada pelo INSS.

Esse tipo de demanda desempenha um papel central na alteração de comportamentos do INSS no sentido de promover a conformidade, notadamente porque contam com instrumentos para forçar o alinhamento ao entendimento firmado.

A força coercitiva das ações civis públicas foi uma fala unânime nas entrevistas com os atores-chave. Para estes, as ACP promovem a incorporação “à fórceps”, são uma “faca no pescoço” do INSS.

No entanto, embora as ACP promovam com eficiência a conformidade do INSS, alguns problemas se desdobram desse procedimento forçado.

As variáveis envolvidas na dinâmica de incorporação das ACP e nos seus desdobramentos são analisadas adiante.

4.4.2.1 Variáveis relacionadas à conformidade do INSS com decisões proferidas em ação civil pública

4.4.2.1.1 Sanções pela não conformidade

As sanções se inserem no contexto da abordagem instrumental, aumentando os custos de não conformidade para o ator recalcitrante. Podem ser

²⁴⁶ Outros legitimados não foram vistos com frequência nas ações civis públicas analisadas. Em alguns casos, a OAB foi autora de demandas coletivas para facilitar o exercício profissional de advogados nas demandas previdenciárias, mas não para promover alterações na política. O ponto pode ser ilustrado pela Ação Civil Pública n. 1015539-17.2021.4.01.4000/PI, proposta pela OAB para “afastar a exigência de procuração por instrumento público outorgada a advogados, devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e com inscrição válida, por requerentes analfabetos ou pessoas com deficiência visual ou física, que as impeçam de assinar”, na qual houve a celebração de acordo com o INSS aceitando a postulação, internalizada pela Portaria n. 1.341, de 20 de agosto de 2021.

pecuniárias, mas também de outras naturezas, como constrangimentos pessoais ou penalidades criminais²⁴⁷.

A existência de sanção constitui o principal diferencial entre a incorporação de decisões oriundas de ações civis públicas em relação aos demais casos, e ajuda a explicar o comportamento aderente do INSS a esses entendimentos.

As sanções presentes nas ações civis públicas são aquelas previstas na legislação processual, e garantem a obediência a uma ordem judicial específica, podendo ser de natureza pecuniária ou, até, de criminalização da autoridade desobediente.

A sanção em caso de não conformidade existe nas ações civis públicas que buscam alterações da política previdenciária, porque, nelas, o objeto da demanda é a própria conformação do INSS ao entendimento judicial. Assim, o cumprimento da decisão leva à conformidade.

O extenso rol, nos anexos da Portaria Conjunta DIRBEN/PFE/INSS n. 94, de 03/06/2024, de ações civis públicas impondo alterações na política, é uma demonstração inequívoca do caráter forçado das conformações promovidas por essas demandas.

A portaria citada descreve os procedimentos que deverão ser observados para o cumprimento de decisões em ações civis pública, e traz a lista das ACP que vinculam o INSS, com o teor da ordem a ser cumprida, abrangência geográfica, período de vigência, entre outras informações.

Apenas a atualidade da executoriedade da decisão pesa para determinar a conformidade: se a decisão estiver suspensa, ou revogada, o INSS deixa de cumpri-la, revogando o ato normativo editado para dar suporte ao cumprimento, ressalvada eventual aplicação intertemporal; se estiver vigente, o cumprimento/conformação é cogente, e se expressa pelas normas internas editadas para essa finalidade.

A coercitividade da incorporação dos entendimentos proferidos em ACP supera obstáculos identificados nesta pesquisa para a conformidade em casos incorporação voluntária, a exemplo de resistências internas ou questionamentos sobre a autonomia da INSS para promover mudanças na política pública.

²⁴⁷ O autor afirma que, no sistema judicial, a reversão de decisões ou prejuízos à carreira e à reputação podem constituir sanções capazes de incentivar a conformidade de juízes inferiores com as decisões de tribunais superiores (BAUM, Laurence. Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis. *American Politics Quarterly*, 4(1), p. 105 e seg.).

4.4.2.1.2 Simplificação do procedimento de incorporação

Nos casos voluntários, a incorporação normalmente depende da concordância da área técnica do INSS com a proposta feita pela procuradoria, além da anuência da autoridade decisória, o Presidente do INSS.

No entanto, para que o debate sobre a conformidade chegue a ser travado, há a necessidade de que a procuradoria – ator normalmente responsável por propor a incorporação – tenha ciência da decisão judicial e interesse na adesão.

Ademais, no procedimento voluntário, há poucos instrumentos para evitar comportamentos evasivos do INSS – que pode recusar a proposta de incorporação sem motivação expressa – ou da procuradoria – que pode furtar-se a propor a incorporação –, o que faz com que a conformidade seja, na prática, passível de veto por qualquer desses órgãos.

Já no caso das ações civis públicas, o processo interno de incorporação é substituído pelo processo judicial.

Essa substituição traz o benefício de reduzir os espaços para comportamentos evasivos e para resistências à incorporação, notadamente porque as sanções garantem a obediência à decisão.

Por outro lado, tem o prejuízo de reproduzir deficiências do processo de tomada de decisão judicial ao âmbito da elaboração de políticas públicas.

Especialmente se considerada a tomada de decisão em contexto de potencial déficit de informação e de participação, a utilização do processo judicial gera o risco de cristalizar alterações inadequadas na política pública.

Ademais, como consequência dessa simplificação, a decisão administrativa quanto às prioridades a serem atendidas é substituída pela decisão judicial. Em um contexto de escassez de recursos, a conformação forçada pode promover uma inversão de prioridades públicas, inclusive para atender a interesses de grupos mais bem representados em detrimento de interesses gerais.

Nesse sentido, se a edição do ato normativo de incorporação em cumprimento à ação civil pública resolve o problema da conformidade, outros problemas persistem, inclusive dificuldades pertinentes à implementação.

4.4.2.1.3 Dificuldades de implementação e litigiosidade

Um aspecto que se desdobra do processo de incorporação forçada envolve a dificuldade de preparação do INSS para implementar a decisão, que pode impor-lhe a execução de medidas para as quais não dispõe dos recursos necessários.

Quando a efetivação prática da decisão é frustrada por problemas na implementação, resta para o prejudicado ajuizar demanda individual para fazer valer o direito.

Assim, é possível compreender por que a mera conformação não é suficiente para reduzir litígios judiciais²⁴⁸. Se a implementação prática da decisão não ocorrer, ou seja, se o direito reconhecido for frustrado no caso concreto – e.g., por dificuldades operacionais, demora, desconhecimento ou resistência –, poderá haver até aumento da litigiosidade relativamente ao estado anterior.

Esse cenário pode ser observado pela comparação dos números pertinentes à judicialização coletiva e individual. De acordo com o relatório analítico propositivo do estudo “Ações Coletiva no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva”²⁴⁹, 69% das demandas coletivas sobre benefícios previdenciários foi julgada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Na mesma época indicada pelo relatório, no entanto, a 4ª Região foi a que teve mais processos individuais ajuizados, proporcionalmente, com mais do que o dobro das demandas individuais do TRF da 5ª Região, segundo lugar²⁵⁰.

Logo, mesmo nos casos de conformidade forçada, dificuldades decorrentes de efeitos temporários ou regionalizados da decisão, de necessidades de adaptação de procedimentos e de sistemas eletrônicos, de disputas relativas à forma de

²⁴⁸ A comparação dos temas mais recorrentes nas ACP listadas nos anexos da Portaria Conjunta DIRBEN/PFE/INSS n. 94/2024 com os patamares de judicialização e reversão descritos nos resultados da evidência quantitativa desta pesquisa não aponta para a redução da judicialização dos temas mais frequentes das ACP. Tratando dessa problemática a partir da judicialização do seguro defeso do biênio 2015-2016, cf. CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; PINTO, Lucas José Bezerra. Litigância Redundante e Litigiosidade Responsável: uma análise dos limites do processo coletivo a partir da problemática do seguro defeso do biênio 2015-2016. In LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (coordenadores). **Tratamento da Litigiosidade Brasileira**: diagnósticos, abordagens e casos de sucesso. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2023, p. 327-369.

²⁴⁹ SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO (Brasil). **Ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2018, p. 68.

²⁵⁰ INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, p. 66.

comprovação do direito, ou mesmo de resistências do servidor de nível de rua²⁵¹, podem frustrar a implementação, ensejando o nascimento de litígios individuais para fazer valer o direito reconhecido na ação coletiva²⁵².

Como o julgador da ação civil pública não promove diretamente a supervisão da implementação da nova diretriz estabelecida pela decisão²⁵³, essa fiscalização fica dependente da atuação pulverizada de terceiros²⁵⁴, notadamente dos próprios segurados e dependentes prejudicados, bem como de atores como a advocacia, defensoria pública e entidades privadas constituídas para promover direitos previdenciários.

Uma vez que haja problemas na implementação impactando um requerimento de benefício previdenciário específico, o principal remédio de que dispõe o prejudicado para saná-los, garantindo a efetividade da nova diretriz firmada pela ACP, é a demanda individual.

Os problemas pertinentes à implementação das ações civis públicas com efeitos regionalizados se inserem no contexto abordado neste tópico.

O caso das ACP sobre cálculo da renda familiar para a concessão do BPC ilustra o ponto, conforme se depreende do apanhado feito abaixo, com base nos anexos da Portaria Conjunta DIRBEN/PFE/INSS n. 94/2024.

Em um primeiro grupo, há as ACP n. 0001038-69.2007.4.03.6115 (com efeitos restritos aos município situados no âmbito da Subseção de São Carlos/SP), 5002350-92.2013.4.04.7202 (com efeitos sobre municípios do estado de Santa Catarina e vinculados à Gerência-Executiva Chapecó), 2009.38.00.005945-2 (com efeitos sobre o estado de Minas Gerais), 2005.72.09.001364-9 (com efeitos sobre os

²⁵¹ LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019, p. 73 e seg.

²⁵² A partir da análise de casos concretos envolvendo reformas legais, Handler aponta que a efetividade das mudanças depende dos obstáculos concretos à sua implementação (HANDLER, Joel F. **Movements and Legal System**: Theory of Law Reform and Social Change. New York: Academic Press, 1978, p. 38 e seg.).

²⁵³ A partir da realidade dos EUA, Spriggs II afirma que “[o]s tribunais carecem de mecanismos para supervisionar como as agências respondem às suas opiniões e, como consequência, têm poderes de implementação relativamente fracos” (SPRIGGS II, James F. Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions. **Political Research Quarterly**, vol. 50, no. 3, 1997, p. 568). Rosenberg, abordando o problema de uma perspectiva mais ampla, ressalta que os tribunais dependem de outros atores para implementar suas decisões, o que pode ser problemático em face de resistências locais e outras formas de oposição (ROSENBERG, Gerald N. **The Hollow Hope**: Can Courts Bring about Social Change? 2nd. ed., Chicago-London: The University of Chicago Press, 2008, p. 420 e seg.).

²⁵⁴ SPRIGGS II, James F. Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions. **Political Research Quarterly**, vol. 50, no. 3, 1997, p. 574; BOLDT, Ethan D. GIZZI, Michael C. The Implementation of Supreme Court Precedent. **Journal of Law and Courts**, 2018, p. 358.

municípios catarinenses de Jaraguá do Sul, Guaramirim, Schroeder, Corupá e Massaranduba), 1010142-54.2019.4.01.3900 (atualmente, revogada, mas teve efeitos no estado do Pará), todas determinando a exclusão, do cálculo da renda familiar, do valor do benefício de prestação continuada pago à pessoa com deficiência ou idoso, bem como do benefício previdenciário no valor de um salário-mínimo. Os critérios determinados para a exclusão, contudo, não são uniformes: algumas decisões exigem apenas que os benefícios excluídos sejam recebidos por “idosos ou pessoa com deficiência”, outras que o benefício seja “percebido por integrante do grupo familiar com mais de 60 anos”, ou ainda por idoso “acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade”²⁵⁵.

Há, ainda, decisões impondo ao INSS a adoção do critério de renda *per capita* familiar de ½ salário-mínimo, a exemplo da ACP n. 0000083-10.2007.4.05.8305 (com efeitos sobre municípios abrangidos pela 23ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco), e 526-61.2017.4.01.3603 (atualmente, suspensa, mas teve efeitos sobre municípios do estado do Mato Grosso).

Por fim, há decisões que impõem outros critérios de aferição da renda familiar, inclusive com determinação da exclusão de despesas “diretamente com a deficiência, incapacidade ou idade avançada, em especial, despesas com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis, tratamento médico, psicológico e fisioterápico”²⁵⁶, a exemplo da ACP 0001108-44.2003.4.04.7200 (atualmente, suspensa, mas teve efeitos sobre municípios de Santa Catarina vinculados à Gerência-Executiva Florianópolis).

²⁵⁵ Em 2020, o tema foi objeto da Lei 13.982, que incluiu o §14 no art. 20 da LOAS, com a seguinte redação: “O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo”.

²⁵⁶ Disposição com teor semelhante foi incluída na LOAS, pela 14.176/2021: Art. 20-B. Na avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade de que trata o § 11 do art. 20 desta Lei, serão considerados os seguintes aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal *per capita* de que trata o § 11-A do referido artigo: (...) III – o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 desta Lei exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

A lista de ações civis públicas sobre o tema é maior. Há decisões forçando o INSS a observar outros critérios de aferição da renda familiar, algumas delas suspensas ou revogadas, mas ainda com efeitos intertemporais.

Nesse exemplo, as ações civis públicas tornaram os critérios da política pública para aferição da renda familiar, de nacionais, em locais ou regionais, dependentes do domicílio do requerente; de uniformes, em conflitantes, dada a variabilidade e distinção das exigências que estipularam.

Uma vez que sua organização é constituída para implementar uma política pública nacional, com as mesmas regras para todo o país – e não várias políticas, com normas diversas, até conflitantes, que valem a depender da região geográfica do domicílio do requerente –, é improvável que o INSS consiga concretizar os direitos reconhecidos nessas ações civis públicas, o que levará o conflito a retornar ao Judiciário, agora sob a forma individual²⁵⁷.

Importante ressaltar, contudo, que o problema causado pelos efeitos regionalizados tende a ser minimizado, considerando o julgamento do RE 1.101.937 (Tema n. 1075), pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou “inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo repristinada sua redação original”²⁵⁸. A norma declarada inconstitucional previa a restrição dos

²⁵⁷ O levantamento quantitativo feito por esta pesquisa demonstra que o não enquadramento da renda familiar no critério legal constitui um dos principais motivos de indeferimento administrativo em benefícios de prestação continuada. Os dados, por outro lado, não apontam uma tendência de queda nos patamares de indeferimento ou de reversão judicial nesses casos, o que indica que a conflituosidade relacionada ao tema persiste.

²⁵⁸ Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS. 1. A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção aos interesses difusos e coletivos, não somente constitucionalizando-os, mas também prevendo importantes instrumentos para garantir sua plena efetividade. 2. O sistema processual coletivo brasileiro, direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, atingiu status constitucional em 1988, quando houve importante fortalecimento na defesa dos interesses difusos e coletivos, decorrente de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados direitos humanos de terceira geração ou dimensão, também conhecidos como direitos de solidariedade ou fraternidade. 3. Necessidade de absoluto respeito e observância aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional. 4. Inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, com a redação da Lei 9.494/1997, cuja finalidade foi ostensivamente restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol dos beneficiários da decisão por meio de um critério territorial de competência, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional. 5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: "I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo repristinada sua redação original. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código

efeitos da sentença proferida em ação civil pública aos limites da competência territorial do órgão prolator²⁵⁹.

De acordo com o STF, a produção de efeitos regionalizados acarreta “grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional”.

O novo entendimento sobre os efeitos das sentenças proferidas em ações civis públicas, de um lado, ameniza o problema das ações com efeitos regionalizados, de outro, impõe que a disciplina legal e a utilização dessas demandas coletivas sejam reavaliadas e criticadas, dada a capacidade que qualquer ação civil pública terá de impactar em políticas públicas nacionais, potencializando déficits informacionais e de representatividade eventualmente existentes no processo judicial.

4.4.2.1.4 Autonomia normativa do INSS para promover a conformidade

Outros aspectos do argumento da autonomia normativa são desenvolvidos no tópico pertinente à conformidade voluntária. De todo modo, é relevante anotar, sobre esse ponto, que a tese do INSS não é acatada pelo Judiciário quanto às ações civis públicas.

Se a alteração das normas superiores fosse necessária, a União teria obrigatoriamente que compor o polo passivo das ações civis públicas. No entanto, nas ações coletivas pesquisadas, não foi identificada a participação da União.

Portanto, as ACP reforçam a tese contrária ao argumento de que o INSS não pode promover as alterações na política previdenciária necessárias a adequá-la às interpretações que o Judiciário faz da legislação e da Constituição.

4.4.2.1.5 Clareza das decisões judiciais e eficácia da comunicação

de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas". (RE 1101937, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-113 DIVULG 11-06-2021 PUBLIC 14-06-2021.)

²⁵⁹ Lei n. 7.347/1985, art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997).

A clareza é um atributo presente nas ações civis públicas em matéria previdenciária analisadas. Os anexos da Portaria Conjunta DIRBEN/PFE/INSS n. 94/2024 mostram que as decisões referem comportamentos específicos relacionados à implementação da política previdenciária.

A título de exemplo, a ACP n. 5029829-46.2011.4.04.7100 determinou ao INSS “[r]econhecer a dependência do filho inválido ou do irmão inválido, quando a invalidez for caracterizada antes do recolhimento prisional do segurado, independentemente de ela ter ocorrido antes ou após a maioridade ou emancipação, e desde que atendidos os demais requisitos da lei”.

Por sua vez, a ACP n. 97.0057902-6 determinou que “o INSS se abstenha de indeferir os pedidos de inscrição, na condição de menor sob guarda como dependente, na abrangência de São Paulo”.

Nos dois casos, o comportamento que a decisão judicial exige do INSS é claro, cabendo a este promover as alterações normativas para se conformar.

Um aspecto que pode ser ressaltado, no entanto, envolve os casos em que, para a implementação do entendimento incorporado, o INSS precisa estipular como o direito reconhecido será comprovado na prática. Quando a decisão não define a forma de comprovação, abre margem para a normatização do INSS – que precisa definir critérios para orientar e padronizar a atuação dos servidores que ficarão responsáveis pela análise dos requerimentos.

A propósito, são ilustrativos dessa situação os atos normativos editados pelo INSS para detalhar a comprovação do trabalho infantil para fins previdenciários²⁶⁰, e dos gastos com “medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde, requeridos e negados pelo Estado”²⁶¹, para fins de cálculo da renda familiar no requerente de BPC.

A normatização da comprovação do direito, sobretudo se efetuada de modo restritivo, pode dificultar o seu reconhecimento na prática, forçando que essa discussão seja levada novamente ao Judiciário, via demandas individuais. Esse aspecto da dinâmica da incorporação das ações civis públicas, além dos já abordados no tópico anterior, é potencialmente gerador de litígios²⁶².

²⁶⁰ Ação Civil Pública n. 5017267-34.2013.4.04.7100/RS e 5031617-51.2018.4.04.7100/RS.

²⁶¹ Ação Civil Pública n. 5044874-22.2013.4.04.7100/RS. As ações civis públicas n. 0002356-52.2002.4.04.7209/SC e 0001108-44.2003.4.04.7200/SC tinham objeto semelhante.

²⁶² Nas entrevistas realizadas, foi apontado o aumento de demandas individuais, na 4ª Região, postulando o reconhecimento do trabalho infantil para fins previdenciários, após o reconhecimento

Em relação à comunicação, as ações civis públicas viabilizam uma comunicação efetiva da decisão ao INSS, e deste ao juízo responsável por fiscalizar o cumprimento.

A ciência do INSS é viabilizada pela intimação para cumprir a decisão. Por sua vez, a comunicação ao juízo sobre o cumprimento é concretizada pela juntada aos autos do processo judicial do ato normativo editado para esse fim. A procuradoria atua como intermediária dessas comunicações entre INSS e Judiciário.

Ademais, nas ações civis públicas, o INSS sempre é parte do processo, permitindo-lhe participar mais efetivamente do litígio, o que lhe confere diversas possibilidades de atuação.

Nos demais tipos de demandas, a comunicação é menos eficiente, mais dependente da atuação da procuradoria, seja porque a intimação processual não é para que o INSS promova a conformação – mas para resolver o caso individual –, seja porque o INSS sequer é parte do processo em que o entendimento foi firmado – caso das decisões em controle concentrado de constitucionalidade.

do direito em ação civil pública. Um ator entrevistado atribuiu a judicialização ao fato de que o INSS muitas vezes indeferia o benefício por entender que a prova apresentada não atendia aos requisitos estabelecidos em sua normatização interna, fazendo com que o segurado desafiasse o indeferimento via demanda judicial.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve por objetivo compreender por que o INSS não incorpora entendimentos judiciais consolidados à política pública previdenciária.

Os resultados evidenciaram que o INSS não se alinha automaticamente a precedentes judiciais, nem mesmo às decisões proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade, que são vinculantes para a Administração Pública, de acordo com a Constituição Federal.

O comportamento do INSS é estratégico, incentivado por fatores relacionados ao custo-benefício da conformidade, bem como pela percepção de legitimidade das decisões judiciais.

A ressalva ocorre no caso das ações civis públicas que buscam modificar a política previdenciária. Nestas, as sanções que resguardam o cumprimento de sentença tornam a conformidade obrigatória para o INSS.

Os resultados demonstraram, ainda, que o instituto das súmulas administrativas – criado no ano de 2020, com o propósito específico de viabilizar a incorporação de precedentes qualificados pelo INSS –, jamais foi utilizado. Por isso, a internalização de decisões judiciais ocorre essencialmente a partir de discussões dispersas travadas entre INSS e Procuradoria, em procedimentos relacionados à edição de atos normativos.

Os resultados também ressaltaram o papel do INSS na definição do conteúdo da política previdenciária, evidenciando que seus atos normativos não são meras normas operacionais de efeitos internos, mas normas delineadas pela autarquia a partir de interpretações da legislação e do regulamento. O corpo técnico de servidores do INSS tem voz ativa na definição dessas normas, sobrepunhando, inclusive, interpretações e recomendações feitas pela Procuradoria.

Outros achados relevantes podem ser extraídos dos resultados obtidos. Primeiro, que os desacordos entre Judiciário e INSS são mais profundos em relação ao regime jurídico e à prova dos benefícios e da clientela rural, dadas as elevadas taxas de reversão identificadas nesse grupo. Segundo, que a política pertinente à aposentadoria especial é essencialmente implementada pelo Judiciário – já que aproximadamente 90% das concessões são judiciais –, explicitando que juízes e INSS têm profundas divergências nos critérios jurídicos adotados para a concessão desse benefício. Terceiro, que o salário maternidade da clientela urbana enseja pouco

desacordo, e reclama mínima intervenção judicial, sugerindo que o formato de antecipação do pagamento do benefício pela empresa é exitoso. Quarto, que, no período de 2019 a 2022, os números dos indeferimentos e da judicialização dos benefícios assistenciais mais que dobraram, ao passo que o aumento nos benefícios previdenciários foi de cerca de 10%, indicando um movimento populacional expressivo em busca da proteção da Assistência Social durante a pandemia. Por fim, à luz do achado anterior, que as taxas de reversão dos benefícios assistenciais caíram no intervalo entre 2019 e 2022, não pela redução de desacordos entre juízes e autarquia, mas provavelmente pelo aumento desorganizado da busca de proteção assistencial.

Como contribuição, esta pesquisa traz aportes para compreender como ocorre a interação das decisões judiciais com entes responsáveis pela implementação de políticas públicas.

Em especial, joga luzes sobre os fatores que motivam a não conformidade do INSS com precedentes judiciais e, por consequência, ajuda na busca de soluções capazes de enfrentar o problema.

O modelo de análise da conformidade adotado nesta pesquisa pode ser útil, ainda, para o estudo de casos de não conformidade envolvendo outros atores responsáveis pela implementação de políticas públicas.

Quanto às limitações, é importante destacar deficiências e insuficiências decorrentes das opções metodológicas desta pesquisa.

Inicialmente, a evidência quantitativa utilizada para delinear o desacordo entre Judiciário e INSS não trouxe elementos capazes de individualizar os indeferimentos administrativos revertidos por decisões judiciais. Outra deficiência foi pertinente à motivação dos indeferimentos. O método de registro do motivo de indeferimento feito pelo INSS é genérico, impedindo a identificação detalhada das causas da negativa do benefício. A conjugação dessas deficiências impediu que fosse delineado um cenário mais preciso dos temas com maior desacordo entre os juízes e a autarquia.

Em relação à evidência qualitativa, não foi possível identificar com profundidade como o Ministério da Previdência Social influencia o comportamento do INSS relativo à conformidade. Essa limitação decorreu sobretudo da escassez de registros dessa relação na documentação selecionada para análise. Assim, o papel do Ministério nas articulações e arranjos pertinentes à internalização de

entendimentos judiciais só pôde ser analisado a partir da percepção dos atores entrevistados.

Opções metodológicas feitas para viabilizar materialmente a pesquisa também lhe impuseram limitações. Sobre esse ponto, vale referir a janela de tempo de apenas quatro anos (2019 a 2022) da evidência quantitativa, a análise limitada de documentos, bem como que não foram considerados todos os procedimentos do Comitê Executivo da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social pertinentes a iniciativas pela conformidade do INSS.

Diante dessas limitações, é importante ressaltar a necessidade de que sejam desenvolvidos outros estudos abordando o fenômeno da não conformidade do INSS com decisões judiciais, a partir de outros dados, de modo que os resultados desta pesquisa possam ser contrastados.

Vale destacar, também, que os resultados obtidos abrem caminho, inclusive, para futuras investigações não especificamente relacionadas com o tema da conformidade. Por exemplo: qual a relação da conflituosidade previdenciária com as dificuldades operacionais do INSS? Medidas como a automação de tarefas e a digitalização dos serviços previdenciários dificultam o acesso a benefícios, incentivando o aumento da judicialização? Iniciativas conjuntas do Judiciário e da AGU para resolver processos judiciais por soluções consensuais impactam no comportamento administrativo do INSS? Em que medida as ações civis públicas conseguem efetivamente alterar a implementação da política previdenciária?

Enfim, o estudo da conformidade de atores públicos com entendimentos judiciais é fundamental para compreender o papel dos tribunais na transformação de realidades sociais e políticas. Ao influenciar o comportamento governamental, as decisões judiciais reafirmam o estado de direito e a democracia, protegendo direitos fundamentais ao manter a atuação de autoridades dentro dos limites legislativos e constitucionais²⁶³.

Portanto, o desafio da conformidade precisa ser enfrentado. Nesse sentido, propõe-se desenvolver estratégias que possam majorar os custos da não conformidade ou reduzir os custos da conformidade, e aumentar a percepção de legitimidade das decisões judiciais.

²⁶³ KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, 803–835, Fall 2013, p. 830.

As sugestões formuladas adiante são baseadas nos resultados desta pesquisa. Têm o objetivo de reduzir a litigiosidade, aumentar a transparência e melhorar a relação custo-benefício da conformidade, ao mesmo tempo em que fortalecem a legitimidade e a eficácia das decisões judiciais no contexto da Previdência Social.

a) Painel de conformidade da Previdência Social:

A instituição de painel público sobre a conformidade do INSS com precedentes judiciais constitui medida que torna mais transparente a relação da autarquia com o Judiciário.

Esse painel poderá ser mantido pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do Comitê Executivo da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social.

Deverá listar e detalhar os precedentes judiciais qualificados sobre benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS, apontando, para cada caso, a resposta dada pela autarquia, ou a falta dela.

Quanto maior a visibilidade do comportamento evasivo, maiores são os custos sociais, políticos e institucionais da não conformidade.

Assim, o painel trará maior visibilidade social, política e institucional para a não conformidade, viabilizando o engajamento de atores interessados e a pressão pública sobre o INSS para aderir a decisões.

b) Disciplina específica para o procedimento de incorporação:

É essencial estabelecer regras procedimentais específicas para a incorporação de precedentes judiciais qualificados, aplicáveis inclusive à edição de súmulas administrativas pelo INSS.

Para temas decididos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, quando firmados em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo, a instauração de procedimento para avaliar a incorporação, via súmula administrativa, deve ser obrigatório.

Em relação aos demais precedentes vinculantes e qualificados previstos no art. 927, do CPC, proferidos pelo STF, STJ e pela TNU (colegiados com jurisdição

nacional), deve haver a instauração obrigatória de procedimento administrativo específico para avaliar a incorporação.

O procedimento administrativo deverá ser instruído com manifestações das áreas técnicas do INSS – e, caso necessário, de outros órgãos e entidades – e da Procuradoria Federal Especializada, devendo ser sempre ouvido o Ministério da Previdência Social ou, a depender da temática, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social.

O procedimento deverá, ainda, ser instruído com a avaliação de impacto orçamentário e financeiro, na forma exigida para a edição de súmulas administrativas (art. 352, §1º, Decreto n. 3.048/1999). A avaliação deverá considerar os custos da incorporação, bem como os da não incorporação, a partir da análise global dos recursos necessários à manutenção do sistema de implementação da política previdenciária via Judiciário.

Ademais, o INSS deverá franquear a participação da sociedade, por meio de instrumentos como consultas e audiências públicas, sempre que as repercussões sociais da situação o exigirem.

Em todos os casos, a decisão do INSS sobre a incorporação, favorável ou contrária, deverá ser motivada e proferida em prazo determinado.

O procedimento deverá ser publicizado, em sítio eletrônico, e oficialmente comunicado ao Ministério da Previdência Social (ou Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social), Ministério da Economia, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Tribunal de Contas da União e Conselho Nacional de Justiça, bem como ao tribunal prolator da decisão.

A publicidade e comunicação ativas das decisões do INSS, além de garantir o prosseguimento e a qualificação dos diálogos institucionais, estimulará a atuação e o engajamento de atores políticos e sociais na busca de soluções para o desacordo, além de permitir que os tribunais considerem os motivos da resistência administrativa, seja para revisar seus entendimentos, seja para reforçá-los.

c) Pacificação da jurisprudência sobre renúncia à prescrição:

A decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre o Tema n. 1220 será crucial para reduzir custos de conformação.

Considerar que a adesão a decisões judiciais configura renúncia a prescrição constitui forte incentivo contrário à conformidade. Dificulta a solução consensual de controvérsias pelo INSS, especialmente em conflitos antigos e economicamente impactantes.

Assim, é importante que o STJ pacifique sua jurisprudência, estendendo para o Tema n. 1220 as mesmas razões que ampararam o julgamento do Tema n. 1109.

d) Diálogo institucional entre Judiciário e INSS:

O INSS acredita que o Judiciário despreza suas interpretações e dificuldades operacionais, e que não compreende como a política previdenciária é implementada na prática. Isso gera uma desconfiança da autarquia em relação às decisões judiciais.

A legitimidade é baseada não apenas no reconhecimento do poder, mas também na justificação do poder. A maneira como a autoridade é exercida ajuda a sustentar e fortalecer a conformidade, evitando custos associados a políticas baseadas em ameaças – o que ocorre nos casos de conformidade forçada por ações civis públicas.

O desenvolvimento e ampliação de fóruns e outros espaços onde representantes do INSS e do Judiciário possam discutir temas relevantes para a política pública previdenciária é fundamental para aproximar esses atores, permitindo o aprofundamento de laços mútuos de confiança e da percepção da legitimidade em relação às decisões judiciais.

e) Decisões judiciais sensíveis à política pública:

É necessário incentivar que as decisões judiciais levem em conta as normas e as capacidades operacionais do INSS. O Judiciário deverá assumir seu papel de supervisor das ações administrativas, por meio do controle judicial, e abandonar a implementação primária da política pública.

O pressuposto de uma decisão judicial deve ser a possibilidade de sua internalização, de modo que se constitua na “nova” política a ser implementada pelo INSS. Logo, entendimentos aplicáveis apenas ao âmbito judicial devem ser evitados.

As decisões judiciais devem ser referenciadas pela forma como a política pública é implementada pelo INSS na prática, voltando-se ao aprimoramento das normas que a regem. Isso implica dizer que o Judiciário deve avaliar se os critérios jurídicos adotados administrativamente para a comprovação de fatos relevantes são compatíveis com as leis e a Constituição. Apenas se o juízo de compatibilidade for negativo, deve estabelecer novos critérios jurídicos – também potencialmente incorporáveis à política –, e promover a análise dos fatos e provas do caso concreto.

Nesse contexto, são necessárias iniciativas relacionadas com a capacitação e sensibilização de magistrados sobre a realidade operacional do INSS e os normativos que disciplinam a política pública.

- f) Supervisão da conformidade de precedentes vinculantes e de outras decisões judiciais de complexa ou custosa implementação:

Para os casos de decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal deve considerar reter sua jurisdição²⁶⁴ para supervisionar a adesão do INSS ao julgado, garantindo ao tribunal a capacidade de monitorar e auxiliar na implementação, de acordo com as condições fáticas e jurídicas de cada caso.

O mesmo pode ser adotado, por exemplo, quando o Superior Tribunal de Justiça decidir recursos especiais repetitivos. Dessa forma, decisões complexas ou abrangentes poderão ter sua implementação supervisionada, de modo que os tribunais poderão, não apenas exigir, mas também cooperar para que a conformidade seja alcançada. Nesse sentido, poderão ser adotados planos que tornem a implementação material e operacionalmente factível, diluindo o impacto das decisões sobre a política pública, e evitando a imposição de ordens impossíveis de serem cumpridas.

- g) Adoção de mecanismos para solução adequada dos conflitos previdenciários:

²⁶⁴ Sobre o instituto da retenção de jurisdição (*retainment of jurisdiction*), cf. VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 410 e seg.

O recurso às demandas individuais não se mostrou uma solução adequada para a litigiosidade previdenciária. As ações civis públicas tampouco conseguiram reduzir os conflitos individuais. A aposta nesses caminhos levou à situação de excessiva judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS.

É necessário buscar instrumentos capazes de resolver os conflitos, bem como prevenir demandas e os custos associados, por meio da garantia do reconhecimento dos direitos previdenciários em âmbito administrativo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal dispõe do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL, e o Superior Tribunal de Justiça, do Centro Judiciário de Solução de Conflitos – CEJUSC.

Esses órgãos poderão desempenhar papel fundamental para a solução de processos afetados como representativos de controvérsia, bem como para viabilizar soluções flexíveis para a implementação de decisões judiciais, sobretudo se o STF e o STJ promoverem a supervisão da conformidade do INSS com seus precedentes qualificados, em vez de simplesmente devolverem o processo à origem, após a definição da tese.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos Sociales. *In* CRISTIAN, Courtis; SANTAMARÍA, Ramiro Ávila (editores.). **La protección judicial de los derechos Sociales**. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.

ALVES, Clara da Mota Santos. A literatura sobre judicialização de políticas públicas e o caso da judicialização da previdência rural. **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, Volume 7, Número 1, 2021, p. 1-23.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Direito, Estado e Sociedade**, n.38, jan/jun 2011, p. 6 a 50.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Indicações residenciais para o Supremo Tribunal Federal e seus fins políticos: uma resposta a Mariana Prado e Cláudia Türner. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 255, p. 115-143, set./dez. 2010.

BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. **Processos Estruturais em Matéria Previdenciária**: por uma releitura das interações travadas entre o Judiciário e o Instituto Nacional do Seguro Social. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, 2023.

BAUM, Laurence. **American Courts: Process and Policy**. 6th ed. Boston: Houghton Mifflin Co., 2008.

_____. Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis. **American Politics Quarterly**, 4(1), p. 86-114.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 49(2):293-314, mar./abr. 2015.

BEZERRA, A. A. S. O judiciário rompendo silenciamentos: participação social examinada a partir de prática judicial na demanda por vagas de creche. **Espaço Jurídico Journal of Law**, 2023, 24(1), p. 125–142.

BICKEL, Alexander M. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. 2nd ed. New Haven and London: Yale University Press, 1986.

BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade**: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022.

BOLDT, Ethan D. GIZZI, Michael C. The Implementation of Supreme Court Precedent. **Journal of Law and Courts**, 2018.

BOSSONARIO, Leticia Daniele. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários – ACP N. 5004227- 10.2012.4.04.7200/SC. In BOCHENEK, Antônio César (coord.).

Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022, p. 99-120.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais:** a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.** Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação: Judicialização dos Benefícios Administrados pelo INSS – Ciclo 2019.**

BRINKS, Daniel M. Solving the Problem of (Non)compliance in Social and Economic Rights Litigation. In LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **Social Rights Judgments and the Politics of Compliance:** Making it Stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. E-book Kindle, p. 475-500.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O Conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Contribuição para a redução da judicialização da saúde: uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem Direito e Políticas Públicas. In: BUCCI, M.P.D.; DUARTE, C.S. (Orgs.). **Judicialização da saúde:** a visão do poder Executivo. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 31-88.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS**, v. 43, n. 90 (2022).

CANON, Bradley C. JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies:** implementation and impact. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press, 1999.

CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de. Repensando o controle jurisdicional da política pública previdenciária: como não incentivar o litígio?. **Revista Jurídica Da Seção Judiciária de Pernambuco**, número 15, 2023, p. 383-403.

CARRUBBA, Clifford J.; ZORN, Christopher. Executive Discretion, Judicial Decision Making, and Separation of Powers in the United States. **The Journal of Politics**, Vol. 72, No. 3, July 2010, p. 812–824.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao Estudo das Políticas Públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; PINTO, Lucas José Bezerra. Litigância Redundante e Litigiosidade Responsável: uma análise dos limites do processo coletivo a partir da problemática do seguro defeso do biênio 2015-2016. *In* LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (coordenadores). **Tratamento da Litigiosidade Brasileira**: diagnósticos, abordagens e casos de sucesso. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2023, p. 327-369.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 6th Ed. Edição eletrônica.

DAHL, Robert A. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. **Journal of Public Law**, London, v. 6, 1957.

DEMO, Roberto Luis Luchi. **Gerenciamento de Conflitos Previdenciários**: análise dos benefícios por incapacidade. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2023.

DINAMARCO, Candido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 12ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited. **ICON**, Volume 5, Number 3, 2007, p. 391–418.

ELY, John Hart. **Democracy and Distrust**: a theory of judicial review. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

EPP, Charles R. **The Rights Revolution: lawyers, activists, and supreme courts comparative perspective**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

FARONI, Fabrício; RANGEL, Henrique; BOLONHA, Carlos. A atividade institucional do INSS e sua difícil relação com o Judiciário. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 16 n. 110, Out. 2014/Jan. 2015 p. 593-617.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. **Revista Direito GV**: São Paulo, V. 15 N. 3 e1934, 2019.

FERRAZ, Taís Schilling. O triângulo dramático na judicialização dos conflitos: o papel do judiciário no crescente processo de transferência de responsabilidade. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, número 15, 2023, p. 355-381.

GARGARELLA, Roberto. **Por una justicia dialógica**: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014. E-book Kindle.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M (editores). **Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World**. E-book Kindle.

GICO JR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**: Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

GICO JR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**: v. 14, n. 1 / 2019 e31820.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies**: constitutional courts in asian cases. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GLOPPEN, Siri. Legal Enforcement of Social Rights: enabling conditions and impact assessment. **Erasmus Law Review**, Volume 02, Issue 04, 2009, p. 465-480.

GREER, Scott L.; INIESTA, Maria Martín de Almagro. How Bureaucracies Listen to Courts: Bureaucratized Calculations and European Law. **Law & Social Inquiry**, Vol. 39, No. 2 (Spring 2014), p. 361-386.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coordenadores). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HANDLER, Joel F. **Movements and Legal System**: Theory of Law Reform and Social Change. New York: Academic Press, 1978.

HERTOGH, Marc; HALLIDAY, Simon (editores). **Judicial Review and Bureaucratic Impact**: International and Interdisciplinary Perspectives (Cambridge Studies in Law and Society). Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Edição do Kindle.

HUTZLER, Fernanda Souza. **O Ativismo Judicial e seus Reflexos na Seguridade Social**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2018.

IMMERGUT, Ellen M. (1998), The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, nº 1, p. 5-34.

INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020.

JORGE, Ighor Rafael de. A base normativa da política de assistência farmacêutica: os efeitos da atividade normativa infralegal. *In* **Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo**. Coordenadoras: Maria Paula Dallari Bucci e Clarice Seixas Duarte. São Paulo: Saraiva, 2019.

KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**. Volume 38, Issue 4, 803–835, Fall 2013.

LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **Social Rights Judgments and the Politics of Compliance: Making it Stick**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. E-book Kindle

LEAL, Fernando; Arguelhes, Diego Werneck. Dois problemas de operacionalização do argumento de “capacidades institucionais”. **REI - Revista Estudos Institucionais**, 2(1), 192–213.

LENS, Vicki. Judge or Bureaucrat? How Administrative Law Judges Exercise Discretion in Welfare Bureaucracies. **Social Service Review**, June 2012.

LIMA, George Marmelstein. *You can't always get what you want*: repensando a judicialização da saúde com base no fornecimento de medicamentos. **Revista de Informação Legislativa**: Brasília, v. 54, n. 216, p. 105-130, out./dez. 2017.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why Institutions Matter**: The New Institutionalism in Political Science. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2013.

LUCIANO, Pablo Bezerra. A renúncia tácita à prescrição pelo poder público. **Consultor Jurídico**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-fev-11/pablo-luciano-renuncia-tacita-prescricao-poder-publico/>. Acesso em 4 de julho de 2024.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de Direito Processual Civil**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (coordenadores). **Tratamento da litigiosidade brasileira**: diagnósticos, abordagens e casos de sucesso. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2023.

MILLER, Mark C.; BARNES, Jeb (editores). **Making Policy, Making Law**: An Interbranch Perspective (American Governance and Public Policy series). Washington DC: Georgetown University Press, 2004. E-book Kindle.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **O Controle Jurisdicional da Função Normativa das Agências Reguladoras**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria**: como a estatística pode reinventar o direito (Portuguese Edition). Edição do Kindle.

OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos. *Accountability*: o estudo de sua aplicação a partir da Constituição da República de 1988 e da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 281, n.3, p.143-177, set/dez. 2022.

OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos; CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de. Do litígio, ao litígio: Por que a judicialização não conduz à pacificação dos conflitos

relacionados à Previdência Social?. *In* Gilmar Ferreira Mendes; Victor Marcel Pinheiro. (Org.). **Súmulas, teses e precedentes**: estudos em homenagem a Roberto Rosas. 1ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023, v. 1, p. 530-554.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. SciELO - Editora FIOCRUZ. Edição do Kindle.

QUEIROZ, Daniela Zarzar Pereira de Melo; ALMEIDA, Adriana Conrado de; PORTO, Gabriela Granja. Judicialização da previdência: o perfil dos segurados e das demandas por incapacidade. **Revista Direito GV**. São Paulo, V. 20, e2404, 2024.

QUINTON, Paul; TYLER, Tom R. Why do People Comply with the Law? Legitimacy and the Influence of Legal Institutions. **British Journal of Criminology Advance**, 2012.

RECK, Janriê Rodrigues. **O Direito das Políticas Públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

REID, Traci V. Judicial Policy-Making and Implementation: na Empirical Examination. **The Western Political Quarterly**, Vol. 41, No. 3, Sep., 1988, p. 509-527.

RODRIGUEZ-GARAVITO, César. Beyond Enforcement: Assessing and Enhancing Judicial Impact. *In* LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **Social Rights Judgments and the Politics of Compliance**: Making it Stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. E-book Kindle, p. 75-108.

ROS, L. D., & TAYLOR, M. M. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. BIB - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, (89), 1–31.

ROSENBERG, Gerald N. **The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?** 2nd. ed., Chicago-London: The University of Chicago Press, 2008.

RUBIN, Edward L. Law and Legislation in the Administrative State. **Columbia Law Review**, Vol. 89, No. 3 (Apr., 1989), p. 369-426.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e políticas públicas**: a lei enquanto instrumento da ação governamental. Tese de doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurelio. **Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais**. Tese (Doutorado em Diretos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SIMONETTI, José Alberto; HORN, Rafael de Assis; SALOMÃO, Luís Felipe (coordenadores). **Perfil adv: 1º estudo demográfico da advocacia brasileira**. Brasília: OAB Nacional, FGV Justiça, 2024.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**. Cengage Learning. Edição do Kindle.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO (Brasil). **Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Brasília: CNJ, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, José Carlos Dantas Teixeira de. **Do Processo Previdenciário à Jurisdição Social: a tutela dos benefícios sociais clínicos**. Londrina, PR: Thoth, 2023.

SPRIGGS II, James F. **Explaining Federal Bureaucratic Compliance with Supreme Court Opinions**. *Political Research Quarterly*, vol. 50, no. 3, 1997, p. 567–93.

_____. The Supreme Court and Federal Administrative Agencies: A Resource-Based Theory and Analysis of Judicial Impact. **American Journal of Political Science**, Vol. 40, No. 4 (Nov., 1996), p. 1122-1151.

STATON, Jeffrey K.; VANBERG, Georg. The Value of Vagueness: Delegation, Defiance, and Judicial Opinions. **American Journal of Political Science**, Vol. 52, No. 3, July 2008, p. 504–519.

STOVER, Robert V.; BROWN, Don W. Understanding Compliance and Noncompliance with Law: the contributions of utility theory. **Social Science Quarterly**, Vol. 56, No. 3 (DECEMBER, 1975), p. 363-375.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **Michigan Law Review**, Vol. 101, 4, 2003.

TATE, C. Neil. Why the expansion of Judicial Power? *In* C. Neil. Tate; T. Valiner (orgs.). **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 2. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

THEODOULOU, Stella Z. CAHN, Matthew A (editors). **Public Policy: the essential readings**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1995.

TUSHNET, Mark. **Weak Courts, Strong Rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, 2004, 593: 84.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle judicial de políticas públicas: Sobre os riscos da vitória da semântica sobre o normativo. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 387-408, julho/dezembro de 2013.

VANBERG, Georg. Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. **American Journal of Political Science**, Vol. 45, No. 2, April 2001, p. 346–361.

VASCONCELOS, Natalia Pires de. Entre justiça e gestão: colaboração interinstitucional na judicialização da saúde. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro 55(4): 923-949, jul. - ago. 2021.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **Judicialização dos Direitos da Seguridade Social**. Curitiba: Alteridade, 2021.

VERMEULE, Adrian. **Law and the Limits of Reason**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires de. Proteção judicial de direitos e escolhas políticas na assistência social: o Supremo Tribunal Federal e o critério de renda do Benefício de Prestação Continuada. In OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019. E-book Kindle.

WERNER, Patrícia Ulson Pizarro. A abordagem Direito e Políticas Públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 926-941, set./dez. 2019.

WHITTINGTON, Keith E. **Political Foundations of Judicial Supremacy**: the Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History. Princeton: Princeton University Press, 2007.

XIMENES, Julia Maurmann. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. **Pensar**. Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 600-625, maio./ago. 2016.

YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri (editores). **Litigating Health Rights**: Can Courts Bring More Justice to Health? (Human rights practice series Book 3). Cambridge: Harvard University Press, 2011. Edição do Kindle.

APÊNDICE A – MODELO DE TERMO DE ANUÊNCIA

Termo de Consentimento para Entrevista

O(a) Senhor(a) foi convidado(a) para participar, por meio de uma entrevista, da pesquisa “O controle jurisdicional da previdência social: como enfrentar a litigiosidade a partir de um novo modelo de judicialização da política pública previdenciária”, que está sendo conduzida pelo mestrando Thiago Mesquita Teles de Carvalho, no âmbito do programa de pós-graduação da Escola Nacional de Formação de Magistrados – ENFAM.

O objetivo central dessa pesquisa é produzir dados e informações para conhecer as particularidades institucionais que alimentam a judicialização da previdência social. A partir da compreensão das causas que presidem os desacordos entre INSS e Poder Judiciário, a pesquisa buscará fornecer subsídios para aprimorar o debate e fortalecer a política pública previdenciária.

A pesquisa tem como base a realização de entrevistas com (ex-) gestores e servidores públicos do INSS, Ministério da Previdência e Procuradoria Federal, bem como com magistrados(as) com jurisdição sobre os conflitos previdenciários.

A sua participação consistirá em conceder entrevista.

A entrevista será gravada e o áudio será armazenado para consulta restrita e exclusiva ao pesquisador. O áudio não será divulgado. A entrevista será transcrita e não será publicada na íntegra. Alguns trechos representativos poderão ser utilizados em publicações, mas não terão identificação do(a) respondente.

Todas as informações e dados coletados nas entrevistas, bem como a identidade dos(as) participantes, serão mantidas em sigilo no momento de armazenamento e análise dos dados, e especialmente na redação final dos materiais resultantes da pesquisa.

A participação nesse estudo é voluntária e não implica gastos. O(A) Senhor(a) pode se recusar a participar ou desistir a qualquer momento durante a entrevista sem nenhum tipo de ônus. O(A) Senhor(a) também tem o direito de deixar de responder a qualquer das perguntas formuladas.

As informações obtidas com sua participação serão utilizadas exclusivamente para fins estritamente acadêmicos relacionados à elaboração e

divulgação de relatórios de pesquisa, bem como produtos relacionados, como artigos e livros.

Se houver qualquer aspecto desta pesquisa ou de sua participação que esteja obscuro ou que o(a) Senhor(a) não tenha compreendido, se tiver qualquer dúvida ou quiser relatar algum problema relacionado à pesquisa, por favor, entre em contato pelo e-mail thiagomesquita@jfce.jus.br.

Consentimento em participar

Eu,

_____, declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação nesta pesquisa, e que estou de acordo em participar da pesquisa supramencionada.

No que diz respeito à gravação da entrevista:

- Autorizo a gravação integral em áudio;
- Autorizo a gravação parcial (neste caso, cabe ao entrevistado informar os trechos que deseja que não sejam reproduzidos ou divulgados) em áudio;
- Não autorizo qualquer gravação.

Assinatura do Participante

Data

Assinatura do Pesquisador

Data

APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Questionário – entrevista

1- Quais cargos/funções o(a) Sr(a). ocupou no INSS? Em que período?

2- O(a) Sr(a). participava do processo de elaboração de instruções normativas, portarias e outros atos necessários à operacionalização do reconhecimento de direitos pelo INSS? Quais funções desempenhava nesse processo?

3- Como funcionava o processo de elaboração normativa no INSS? Quais órgãos internos efetivamente participavam?

3.1 Quais subsídios eram considerados na redação das normas (legislação, regulamentos editados pelo Poder Executivo, normas técnicas como NBR da ABNT, pareceres da procuradoria etc)?

3.2 O INSS gozava de autonomia na interpretação desses subsídios em relação ao Poder Executivo (especialmente, em relação ao Ministério Supervisor)?

4- O INSS levava em consideração as decisões proferidas pelos tribunais no processo de elaboração normativa? Em caso afirmativo, apenas as decisões do Supremo Tribunal Federal eram consideradas, ou também de outros tribunais, como o Superior Tribunal de Justiça?

5- Da perspectiva do INSS, as decisões judiciais consideram as particularidades pertinentes à operacionalização da política pública previdenciária pelo INSS?

6- Para finalizar, o(a) Sr(a). teria alguma consideração sobre eventuais alternativas para evitar o crescimento da litigiosidade em matéria previdenciária?

APÊNDICE C – ÍNDICE DE ENTREVISTADOS: CORRESPONDÊNCIA DA ANONIMIZAÇÃO

LEGENDA	ÓRGÃO		
	Instituto Nacional do Seguro Social	Procuradoria Federal	Ministério da Previdência Social
Entrevistado 1	x	x	x
Entrevistado 2	x	x	
Entrevistado 3	x	x	
Entrevistado 4	x		
Entrevistado 5	x		x
Entrevistado 6		x	
Entrevistado 7	x		
Entrevistado 8	x		x
Entrevistado 9	x		
Entrevistado 10	x		
Entrevistado 11	x		
Entrevistado 12			x