

LEVANTAMENTO DE AUDITORIA

# JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO INSS



SecexPrevidência  
SecexAdministração

Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 59755243.

# Grandes números da judicialização de benefícios do INSS

**R\$ 92 BILHÕES**

Pagos em 2017 (benefícios mantidos, RPV e precatórios)

**R\$ 4,6 BILHÕES**

Gastos com a instrução dos processos judiciais pelos atores envolvidos (JF, PGF, INSS e DPU)

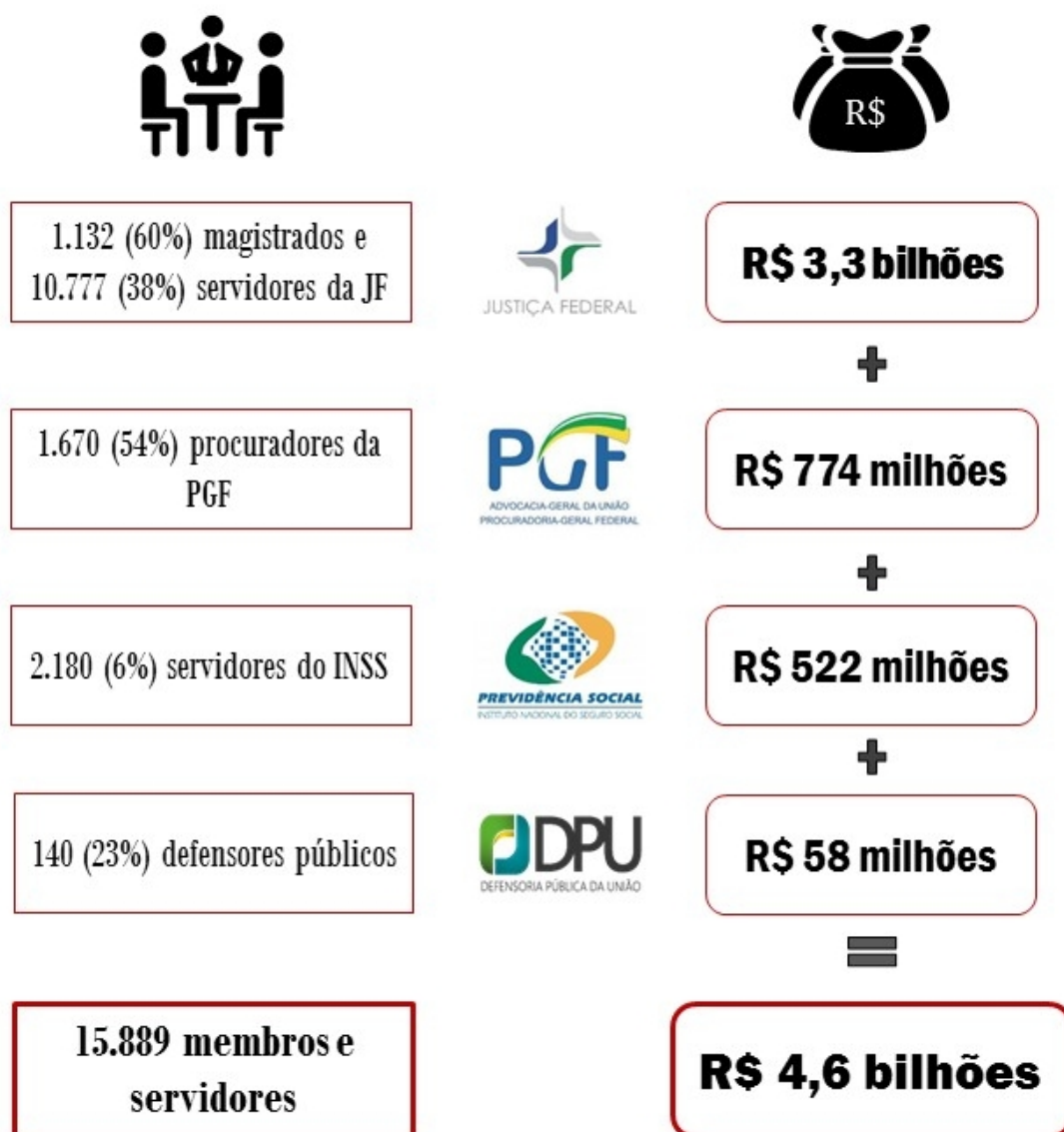
**3,8 MILHÕES**

Benefícios mantidos por decisão judicial na folha de pagamento do INSS em dezembro de 2017

8.784.169	Requerimentos administrativos analisados pelo INSS
4.836.076	Benefícios concedidos por decisão administrativa do INSS
1.411.571	Novos processos judiciais, em 2016, cujo assunto foi classificado como Direito Previdenciário, na 1ª instância da Justiça Estadual e Federal (rito ordinário e JEF)
598.588	Concessões, revisões e reativações de benefícios por decisão judicial
99.256	Benefícios previdenciários e assistenciais concedidos sem a realização de perícia por força de ACP (2014 a 2016)
15.889	Membros e servidores (JF, PGF, INSS e DPU) atuando nos processos judiciais cujos temas são benefícios previdenciário ou assistencial
R\$ 9 milhões	Em multas aplicadas ao INSS pela demora no cumprimento de decisões judiciais em 2016
R\$ 3.734	Custo médio estimado do julgamento de um processo judicial previdenciário na 1ª instância da Justiça Federal em 2016
R\$ 894	Custo médio estimado de um requerimento administrativo de um benefício previdenciário em 2016
220%	Variação entre o valor médio da perícia judicial realizada na Justiça Federal do Piauí e na Justiça Estadual do Mato Grosso do Sul
163%	Variação entre o valor médio da perícia judicial realizada na Justiça Federal e na Justiça Estadual do Rio de Janeiro
85%	Das aposentadorias por invalidez previdenciárias concedidas em Rondônia são judiciais (2014 a 2017)
72%	Das aposentadorias por idade rural concedidas em Goiás são judiciais (2014 a 2017)
71%	Dos processos judiciais sobre aposentadoria por tempo de contribuição na 1ª instância da Justiça Federal foram providos (2014 a 2017)

# Custo operacional do Sistema de Judicialização

## Exercício de 2016



Fonte: Dados extraídos das tabelas 15 e 16 deste relatório cuja a metodologia de cálculo está explicitada no Anexo 3

**RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO****TC 022.354/2017-4****Fiscalis 307/2017****Relator: André Luís de Carvalho****DA FISCALIZAÇÃO****Instrumento:** Levantamento**Ato originário:** Despacho de 4/8/2017 do Ministro Relator no TC-017.878/2017-9**Objeto da fiscalização:** identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios do INSS.**Ato de designação:** Portaria de Fiscalização - SecexPrevidência nº 892, de 5 de setembro de 2017.**Composição da equipe:**

<b>Auditor</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Lotação</b>
Adriana de Souza Ribeiro	8277-5	Secex Previdência
Jorge Mendes de Oliveira Castro Neto (supervisor)	8085-3	Secex Previdência
Marcos Lima de Matos (coordenador)	6573-0	Secex Previdência
Kellen Tenuta Ribeiro Coelho	5067-9	Secex Administração
Silvio Caracas de Moura Neto	6577-3	Secex Administração
Marcel Azevedo Coutinho de Freitas	11087-9	Secex Previdência

**DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO****Órgão/entidade fiscalizado:** Instituto Nacional do Seguro Social**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social**Responsável:** Edison Antônio Costa Britto Garcia (Presidente desde 30/5/2018)**Órgão/entidade fiscalizado:** Advocacia Geral da União**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado**Responsável:** Grace Maria Fernandes Mendonça (Advogada Geral, desde 14/9/2016)**Órgão/entidade fiscalizado:** Conselho da Justiça Federal**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado**Responsável:** Laurita Hilário Vaz (Ministra Presidente, desde 1/9/2016)**Órgão/entidade fiscalizado:** Defensoria Pública da União**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado**Responsável:** Carlos Eduardo Barbosa Paz (Defensor Público-Geral, desde 20/7/2016)**PROCESSOS CONEXOS**

TCs 010.604/2014-6; 008.771/2011-1; 001.961/2017-9; 029.485/2016-9; e 029.488/2016-8 (detalhamento na página 12).

**SUMÁRIO**

<b>1.</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
2.1	Deliberação	10
2.2	Objetivo e escopo	10
2.3	Metodologia e limitações	10
<b>3.</b>	<b>VISÃO GERAL DO OBJETO</b>	<b>11</b>
3.1	Instituto Nacional do Seguro Social	11
3.2	Justiça Federal	13
3.3	Justiça Estadual	15
3.4	Procuradoria-Geral Federal	15
3.5	Defensoria Pública da União	16
<b>4.</b>	<b>IMPACTO DA JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO INSS</b>	<b>16</b>
4.1	Impacto na quantidade e valor dos benefícios do INSS	16
4.2	Impacto na quantidade de processos judiciais	20
4.3	Impacto das ações coletivas	25
4.4	Impacto na estrutura e despesas dos órgãos envolvidos	29
<b>5.</b>	<b>FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A JUDICIALIZAÇÃO</b>	<b>35</b>
5.1	Incentivos processuais à litigância	36
5.2	Divergência entre INSS e Poder Judiciário	38
5.3	Volume de requerimentos administrativos no INSS	41
5.4	Atuação da Justiça Estadual	44
<b>6.</b>	<b>INICIATIVAS POSITIVAS NO ÂMBITO DA JUDICIALIZAÇÃO</b>	<b>46</b>
6.1	Sistemas de cruzamento de dados	46
6.2	Gerenciamento de Contencioso de Massa	46
6.3	Juizados Especiais Federais	47
6.4	Agências de Atendimento às Demandas Judiciais	47
6.5	Conciliação	47
6.6	Regulamentações recentes no auxílio-doença e uniformização de procedimentos	47
6.7	Conclusão sobre iniciativas positivas	48
<b>7.</b>	<b>PRINCIPAIS PROCESSOS DE TRABALHO</b>	<b>48</b>
7.1	Defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais	49
7.2	Prestação de informações para a instrução processual	51
7.3	Implementação de decisão judicial	52
7.4	Concessão de auxílio-doença por ACP	53



7.5	Cadastro e pagamento de peritos judiciais	54
<b>8.</b>	<b>PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE</b>	<b>55</b>
<b>9.</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>55</b>
<b>10.</b>	<b>PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO</b>	<b>58</b>
<b>11.</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>61</b>
	Anexo 1 – Lista de siglas e abreviaturas	61
	Anexo 2 – Evidências	63
	Anexo 3 – Metodologias de cálculo da despesa operacional do Sistema de Judicialização	64
	Anexo 4 – Mapas de processos da defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais	70

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Diferença entre percentuais de concessão judicial em benefícios por incapacidade por UF .....	19
Gráfico 2 – Diferença entre percentuais de concessão judicial por espécie em São Paulo.....	19
Gráfico 3 – Processos novos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal e Estadual – 2014 a 2016 .....	20
Gráfico 4 – Processos novos previdenciários na Justiça Federal – 2014 a 2016 .....	21
Gráfico 5 – Principais variações na quantidade de novos processos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal entre 2014 e 2017.....	22
Gráfico 6 – Percentual de novos processos previdenciários na 1ª instância por TRF e principais espécies judicializadas – 2014 a 2017 – .....	23
Gráfico 7 – Índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por UF (principais espécies) – 2014 a 2017 .....	24
Gráfico 8 – Evolução das concessões de auxílio-doença na APS de São Miguel D'Oeste .....	28
Gráfico 9 – Custo médio da perícia judicial por Estado na Justiça Federal .....	32
Gráfico 10 – Custo médio da perícia judicial por estado nos Tribunais de Justiça na competência delegada.....	32
Gráfico 11 – Fatores que contribuem para a judicialização segundo magistrados e procuradores.....	35
Gráfico 12 – Quantidade de requerimentos, análises, concessões e indeferimentos em 2016.....	42
Gráfico 13 – Motivos de provimento das ações previdenciárias – Comparação entre “erro do INSS” e principais motivos apontados por magistrados e procuradores .....	43
Gráfico 14 – Pesquisa com Procuradores – Avaliação sobre laudos periciais e uniformização de procedimentos .....	44

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais .....	50
Figura 2 – Prestação de informações para a instrução judicial .....	51
Figura 3 – Implementação de decisão Judicial pela APSADJ .....	52
Figura 4 – Concessão de auxílio-doença por ACP .....	53
Figura 5 – Cadastro e pagamento de peritos judiciais.....	54

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Benefícios em estoque – 12/2017 .....	16
Tabela 2 – Quantidade de benefícios concedidos, reativados e revisados por decisão judicial – 2014 a 2017 .....	16
Tabela 3 – Estimativa de despesa com benefícios judiciais em 2017 .....	17
Tabela 4 – Percentual de benefícios concedidos, reativados e revisados por decisão judicial, em relação ao total de benefícios concedidos, por espécie – 2014 a 2017 .....	18
Tabela 5 – Percentual de benefícios concedidos por decisão judicial em cada UF e principais espécies – 01/2014 a 08/2017 .....	18
Tabela 6 – Processos novos previdenciários por assunto na 1ª instância da Justiça Federal – JEF e rito ordinário – 2014 a 2017 .....	21
Tabela 7 – Índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por assunto (principais espécies) – 2014 a 2017 .....	24
Tabela 8 – Correlação entre os índices de provimento das principais espécies por UF .....	25
Tabela 9 – Abrangência das ações coletivas .....	26
Tabela 10 – Temas objeto das ações coletivas .....	26
Tabela 11 – Aspectos objeto das ações coletivas que tratam de benefício assistencial .....	26
Tabela 12 – Abrangência das ACP que tratam do critério renda per capita do benefício assistencial .....	27
Tabela 13 – Concessão provisória de benefícios com base em ACP .....	27
Tabela 14 – Concessão de auxílio-doença na APS de São Miguel D'Oeste .....	28
Tabela 15 – Custo operacional do Sistema de Judicialização no exercício de 2016 .....	29
Tabela 16 – Quantitativo de servidores que atuam na questão da judicialização da previdência – exercício 2016 .....	30
Tabela 17 – Valor gasto com perícias judiciais no exercício de 2016 .....	31
Tabela 18 – Custo comparado da perícia por UF na Justiça Federal e na Justiça Estadual .....	33
Tabela 19 – Correlação entre percentual de judicialização e percentual de indeferimento nas Gerências Executivas do INSS – Principais espécies .....	41
Tabela 20 - Cálculo do peso ponderado dos processos julgados pelos JEFs .....	63
Tabela 21 - Quantitativo de processos previdenciários julgados em 2016 nos TRF (1ª e 2ª instâncias) .....	64
Tabela 22 - Quantitativo de processos julgados em 2016 nos TRF (1ª e 2ª instâncias) .....	64
Tabela 23 – Percentual do custo estimado dos processos previdenciários julgados nos TRF .....	65
Tabela 24 – Custo estimado da judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS na 1ª e 2ª Instâncias do Poder Judiciário Federal .....	65
Tabela 25 – Comparativo da metodologia de cálculo na Justiça Federal .....	65
Tabela 26 – Cálculo do custo da judicialização na AGU .....	66
Tabela 27 – Cálculo do custo da judicialização no INSS .....	67
Tabela 28 – Cálculo do custo da judicialização na DPU .....	68



## 1. APRESENTAÇÃO

O presente levantamento tem por objetivo identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como quantificar a ocorrência desse fenômeno, mapear processos e identificar fatores que contribuem para a judicialização, entre outros. Esse trabalho decorre de deliberação constante de despacho de 4/8/2017, do Ministro André de Carvalho, no TC 017.878/2017-9.

O trabalho contou com a participação de duas unidades técnicas do Tribunal – Secex Previdência e Secex Administração. O escopo do trabalho abrangeu a avaliação do impacto da judicialização, principalmente no INSS, na Justiça Federal e na Procuradoria Geral Federal (PGF), tanto em relação à quantidade de processos administrativos e judiciais quanto em relação a valores gastos diretamente no pagamento de benefícios e na estrutura administrativa necessária para sua operacionalização. Também compuseram o escopo do levantamento a identificação dos principais fatores que contribuem para a judicialização e de iniciativas positivas adotadas pelos órgãos envolvidos, o mapeamento de processos de trabalho e a avaliação de riscos a eles associados.

Os procedimentos envolveram análise documental, revisão analítica de informações fornecidas pelas unidades jurisdicionadas ou obtidas em sistemas informatizados oficiais, análise de base de dados de benefícios previdenciários e de dados agregados sobre processos judiciais e pesquisa com procuradores e magistrados por meio de formulário eletrônico. Foram observadas limitações quanto à análise de alguns pontos em face da ausência ou indisponibilidade de informações dentro do prazo de execução da auditoria.

O relatório está organizado da seguinte forma: “Introdução”, descrevendo o objetivo, escopo, metodologia e limitações; “Visão Geral do Objeto”, explicitando os conceitos e principais características dos órgãos envolvidos; e cinco capítulos tratando dos seguintes pontos: impacto da judicialização dos benefícios do INSS; fatores que contribuem para a judicialização, iniciativas positivas; principais processos de trabalho; e principais riscos e possíveis ações de controle.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1 Deliberação

1. Essa fiscalização foi autorizada por meio de despacho do Ministro André Luís Carvalho exarado nos autos do TC 017.878/2017-9, em 4/8/2017, acolhendo proposta encaminhada pela Secretaria da Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social.

### 2.2 Objetivo e escopo

2. Este levantamento tem como objetivo geral identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios do INSS. Como objetivos específicos, visa quantificar a ocorrência da judicialização nos benefícios do INSS, mapear processos, identificar fatores que contribuem para judicialização, mensurar as principais consequências da judicialização e identificar ações que mitiguem os riscos identificados.

3. O presente trabalho abordou os seguintes pontos:

- a) impacto da judicialização dos benefícios do INSS;
- b) fatores que contribuem para a judicialização;
- c) iniciativas positivas no âmbito da judicialização;
- d) principais processos de trabalho;
- e) principais riscos e possíveis ações de controle.

4. Quanto à atuação desta Corte de Contas relacionada ao tema, convém ressaltar a existência de trabalhos anteriores que tiveram por objetivo avaliar diferentes aspectos atinentes a benefícios do INSS e pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor (RPV). Entre esses, destacam-se, para fins do presente trabalho:

a) TC 008.771/2011-1: Auditoria na concessão de benefícios previdenciários de origem rural (Acórdão 715/2012-TCU-P – relator Ministro Augusto Nardes);

b) TC 010.604/2014-6: Auditoria na concessão de benefícios por incapacidade (Acórdão 594/2015-TCU-P – relator Ministro Augusto Nardes);

c) TC 001.961/2017-9: Auditoria nos pagamentos de precatórios e RPV administrados pela Justiça Federal (Acórdão 2732/2017-TCU-P – relator Ministro Benjamin Zimler);

d) TC 029.485/2016-9 e TC 029.488/2016-8: representações de juízes federais sobre multas aplicadas ao INSS.

### 2.3 Metodologia e limitações

#### 2.3.1 Metodologia

5. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011) e com observância às diretrizes dos Padrões de Levantamento (Portaria-Segecex 15/2011) no que coube, tendo em vista o escopo e objetivo do trabalho.

6. Durante a fase de planejamento, os procedimentos incluíram o exame da legislação e da jurisprudência sobre o tema, além da identificação de estudos existentes e trabalhos anteriores sobre os diversos pontos a serem abordados. Para isso, além de pesquisas em *sites* oficiais, foram realizadas reuniões com algumas das unidades jurisdicionadas, a fim de coletar informações acerca de estudos e dados disponíveis, bem como possibilitar a solicitação de documentos e informações alinhados às necessidades do trabalho. Também foi realizado painel de referência com especialistas no tema.

7. Na fase de execução, foram aplicados os procedimentos previstos na matriz de planejamento. Procedeu-se à análise documental e à revisão analítica de dados fornecidos pelas unidades jurisdicionadas. Para levantamento das despesas operacionais, foram realizadas consultas

ao Tesouro Gerencial (2014-2017). As informações sobre quantidade e valor de benefícios foram obtidas da análise das bases de dados de benefícios previdenciários e as informações sobre quantidade de processos foram obtidas junto aos Tribunais Regionais Federais (TRF), por meio de requisição ao Conselho de Justiça Federal (CJF), ou nos sítios do CJF ou do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na internet.

8. A identificação dos principais fatores que contribuem para a judicialização foi realizada com base em pesquisa, por meio de formulário eletrônico, que contou com a participação efetiva de 348 magistrados e 844 procuradores da Procuradoria Geral Federal.

### 2.3.2 Limitações

9. A principal limitação ao desenvolvimento dos trabalhos está relacionada à ausência ou indisponibilidade de informações, seja por sua inexistência, seja pela impossibilidade de obter os dados dentro do prazo de execução da auditoria. Os principais pontos que tiveram sua análise limitada foram:

a) indisponibilidade, por parte da PGF, de informações históricas sobre quantidade de processos, de provimentos e de conciliações, entre outras, referentes à Justiça Estadual (análise limitada);

b) inconsistências entre dados obtidos do Painel Justiça em Números do CNJ, do Observatório da Estratégia Justiça Federal e dos TRF, por meio do CJF (análise limitada).

## 3. VISÃO GERAL DO OBJETO

### 3.1 Instituto Nacional do Seguro Social

#### 3.1.1 Grandes números

10. No orçamento de 2016, o orçamento aprovado para o INSS, totalizou a importância de R\$ 525,4 bilhões, distribuído nas unidades orçamentárias 40904, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), no valor de R\$ 510 bilhões, e 40201, do INSS, no valor de R\$ 15,1 bilhões.

11. Em dezembro de 2017 havia 34,3 milhões de benefícios na folha de pagamento de benefícios do INSS (Maciça), sendo que 3,8 milhões (11,1%) foram benefícios com marca de despacho judicial (despacho 04). Durante o ano de 2017, foram pagos R\$ 609 bilhões em benefícios previdenciários e assistenciais, sendo R\$ 92 bilhões (15,1%) pagos a benefícios concedidos ou reativados por decisão judicial, incluindo precatórios e RPV, conforme estimativa na Tabela 3 (tópico 4.1 deste relatório).

#### 3.1.2 Organização do INSS

12. O Instituto Nacional do Seguro Social é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), conforme Decreto 9.104/2017, Anexo I, art. 1º - Regimento do INSS. A autarquia foi instituída mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), pelo Decreto 99.350/1990, com fundamento no disposto no art. 17 da Lei 8.029/1990.

13. O INSS divide-se em órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da autarquia; órgãos seccionais, como a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS), Auditoria-Geral e Diretoria de Gestão de Pessoas; órgãos específicos singulares, quais sejam, Diretoria de Benefícios (Dirben), Diretoria de Saúde do Trabalhador (Dirtsat), e Diretoria de Atendimento (Dirat); e unidades e órgãos descentralizados, tais como as cinco Superintendências Regionais, as 104 Gerências-Executivas (GEX), as mais de 1500 Agências da Previdência Social (APS), as cinco Procuradorias Regionais e noventa Procuradorias Seccionais (Decreto 9.104/2017, Anexo I, art. 2º - Regimento do INSS).

14. A Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, possui a competência de representar judicial e extrajudicialmente o INSS, observadas as normas estabelecidas pela Procuradoria-Geral Federal; orientar a execução da representação judicial do INSS, quando sob responsabilidade dos demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal; exercer atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do INSS (Decreto 9.104/2017, Anexo I, art. 9º - Regimento do INSS).

15. De acordo com os gestores entrevistados durante a fase de planejamento, a atuação da PFE/INSS se dá na forma consultiva, na defesa do INSS em casos de ações civis públicas e em matérias de repercussão geral e no fornecimento de teses de defesa a serem utilizadas pelos procuradores da PGF que atuam no contencioso.

16. Os principais órgãos específicos singulares envolvidos na judicialização são as diretorias de Benefícios e de Saúde do Trabalhador. A Dirben é responsável pela análise administrativa dos benefícios, bem como por sua manutenção, revisão e pagamento, entre outras atribuições. A Dirsat, por sua vez, é responsável pelos benefícios por incapacidade e assistenciais.

17. As atividades finalísticas do INSS são executadas por meio das unidades descentralizadas, em especial as agências da Previdência Social, que se subordinam às Gerências-Executivas. Compete às Agências de Previdência Social, entre outras, o reconhecimento inicial, a manutenção, o recurso e a revisão de direitos aos benefícios administrados pelo INSS, a operacionalização da compensação previdenciária, a emissão de certidões de tempo de contribuição, e a promoção das atividades de perícia médica, habilitação e reabilitação profissional e serviço social.

18. O atendimento às decisões judiciais, via de regra, é realizado por meio de uma Agência ou Setor de Atendimento de Demandas Judiciais (APSADJ ou SADJ), vinculada a cada Gerência Executiva do INSS. Atualmente, existem 86 APSADJ e 12 SADJ, totalizando 98 unidades desse tipo. Exceto pela existência de uma função comissionada na APSADJ, não há diferença de atribuições entre os dois tipos de unidades, razão pela qual ambas são referenciadas apenas como APSADJ no presente levantamento.

### 3.1.3 Características dos principais benefícios judicializados

19. O Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213, de 24 de julho de 1991) estabelece as espécies de benefícios que podem ser concedidos ao segurado, quais sejam, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-acidente. Ao dependente, por sua vez, pode ser concedido a pensão por morte e auxílio-reclusão.

20. Todos os benefícios podem ser classificados em **rurais** ou **urbanos**, conforme o tipo de atividade do segurado. Os benefícios por incapacidade, como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, podem ser classificados em **previdenciários** ou **acidentários**, quando decorrentes de acidente de trabalho.

21. O **auxílio-doença** (Lei 8.213/1991, arts. 59 a 63) é o benefício temporário devido ao segurado que ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. No caso de impossibilidade de recuperação para retornar ao exercício de sua atividade habitual, o segurado deve submeter-se a processo de reabilitação profissional para o exercício de outra atividade.

22. Nessa hipótese, o benefício será mantido até o segurado estar reabilitado para exercício da nova atividade, ou pode ser concedida a **aposentadoria por invalidez**, quando considerado não recuperável. Esse benefício pode ser cessado em caso de retorno voluntário à atividade (Lei 8.213/1991, art. 46).

23. Nos casos em que o segurado sofre uma seqüela permanente que reduza a sua capacidade,

é concedido o **auxílio-acidente**, que é considerado uma indenização e permite o retorno ao trabalho.

24. **Aposentadoria por idade** é devida ao trabalhador que comprovar, no mínimo, 180 contribuições e idade de 60 ou 65 anos (mulher/homem). Em sua modalidade **rural** a idade mínima reduz em cinco anos e, via de regra, dispensa a comprovação de contribuição, bastando comprovar o exercício de atividade rural em economia familiar por igual período.

25. A **aposentadoria por tempo de contribuição** é devida ao trabalhador que comprovar 35 ou 30 anos de contribuição, caso homem ou mulher, respectivamente. A **aposentadoria especial** é concedida a quem trabalha exposto a agentes nocivos à saúde de forma contínua e ininterrupta, reduzindo o tempo para 25, 20 ou 15 anos de contribuição, conforme o caso. É possível converter intervalos de tempo comum em tempo especial.

26. A **pensão por morte** é paga aos dependentes do segurado que falecer ou que tiver sua morte declarada judicialmente. O salário maternidade é pago às seguradas no caso de nascimento de filho ou adoção de criança.

27. O **Benefício de Prestação Continuada (BPC)** é um benefício assistencial no valor de um salário mínimo mensal garantido à **pessoa com deficiência** e ao **idoso** com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem a ter provida por sua família. É previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal (CF) e regulado pela Lei Orgânica da Assistencial (Loas) – Lei 8.742/1993. Os recursos para o pagamento desses benefícios são provenientes do orçamento da Assistência Social e não devem onerar o orçamento da Previdência Social. São benefícios assistenciais, não previdenciários, mas sua concessão e manutenção são operacionalizadas pelas agências do INSS.

### 3.2 Justiça Federal

28. A Justiça Federal é responsável por processar e julgar as causas em que a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais figurem como interessadas na condição de autoras ou rés, conforme previsto no artigo 109, inciso I, da Constituição Federal. Assim, é responsável por processar e julgar as causas nas quais o INSS esteja arrolado no polo passivo ou ativo.

29. O primeiro grau compõe-se de juízes federais em exercício nas seções judiciárias sediadas nas capitais de cada estado do Brasil e nas principais cidades do interior, nas subseções judiciárias. Atualmente, a Justiça Federal possui representação em 298 municípios do país.

30. Quanto ao segundo grau, há cinco Tribunais Regionais Federais distribuídos em regiões judiciárias no território nacional, com sede em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife, responsáveis pelas seguintes jurisdições:

- 1ª Região: Acre, Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Piauí e Distrito Federal;
- 2ª Região: Rio de Janeiro e Espírito Santo;
- 3ª Região: São Paulo e Mato Grosso do Sul;
- 4ª Região: Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina;
- 5ª Região: Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba.

31. Os TRF julgam, em grau de recurso, as ações provenientes da primeira instância (seções judiciárias) e os recursos provenientes da Justiça Estadual por meio da competência delegada estabelecida no § 3º do art. 109 da CF/88:

§ 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.



32. A despesa total da Justiça Federal em 2016 foi de R\$ 10,5 bilhões. Deste montante, R\$ 9,6 bilhões (91,2%) foram gastos com recursos humanos incluindo despesas com pessoal, encargos, benefícios, estagiários e terceirizados. A força de trabalho da justiça federal é composta por 1.796 magistrados e 28.559 servidores.

33. Em 2016, a Justiça Federal teve 3,8 milhões de casos novos, o que equivale a 13% do total de casos que entraram na justiça brasileira. Desses, 2.224.760 (57,9%) versavam sobre Direito Previdenciário, segundo a classificação de assuntos das Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário (Resolução CNJ 46/2007). Nota-se ainda que os casos relacionados a Previdência Social se concentram nos Juizados Especiais Federais.

34. No âmbito da Justiça Federal, a Lei 10.259/2001 instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Compete aos **Juizados Especiais Federais – JEF** processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças. No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta. Nos Juizados Especiais as partes não necessitam constituir advogados.

35. A Lei 10.259/2001 trouxe diversas inovações para viabilizar o acesso à justiça, principalmente para as demandas com menor complexidade probatória e demandas previdenciárias, que envolvem verbas alimentares. A primeira audiência deve ser marcada em até 30 dias após instaurado o processo. Se obtida a conciliação já na primeira audiência, será proferida sentença com eficácia de título executivo. Fica suprimido o processo de execução, sendo permitido o pagamento direto, sem precatório, por meio de RPV. Caso necessário, é realizada uma segunda e última audiência, mas o período total de tramitação dos processos não deve ultrapassar 180 dias, incluído o prazo para pagamento dos benefícios.

36. No âmbito dos Juizados Especiais Federais, não há recursos automáticos, de ofício, e estão suprimidos os prazos especiais, em dobro, concedidos à Fazenda Pública (Lei n.10.259/2001, arts. 9º e 13).

37. Nas decisões dos JEF não cabe recurso para os tribunais regionais e somente em casos excepcionais caberá a interposição de recurso ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF). Caso a parte vencida no processo não se conforme com o julgamento, ele poderá recorrer a um grupo formado por três juízes, chamado de **Turma Recursal (TR)**, pedindo que seja por eles revisto o caso, objetivando a reforma (mudança) do julgamento em seu favor. A parte vencedora poderá então apresentar sua defesa contra o recurso, denominada de contra-razões. Nos juizados especiais o prazo para recorrer para a turma recursal e para apresentar contra-razões é de dez dias a contar da ciência ou intimação da sentença.

38. Quando duas ou mais turmas recursais (estados diferentes) apresentarem entendimentos divergentes (contrários) sobre determinada questão jurídica, o vencido no recurso poderá ingressar com pedido de uniformização para a Turma Regional dos JEF. O julgamento desse pedido de uniformização será realizado pela **Turma Regional de Uniformização (TRU)**, composta pelos presidentes das turmas recursais de cada um dos estados membros da região.

39. Proferida a sentença e transcorrido o prazo de dez dias, a contar da intimação das partes, sem interposição de recurso, o processo transita em julgado. Esse fato também ocorre após o julgamento do último recurso interposto. O trânsito em julgado é, diante disso, a condição para que a sentença seja executada (cumprida), mas o juiz também pode conceder antecipação de tutela.

40. A tutela antecipada é instrumento processual previsto no Código de Processo Civil (CPC), mediante o qual o magistrado concede ao autor, antes do fim do processo, o benefício postulado. A antecipação da tutela é concedida quando o magistrado considera que existem elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

41. Em uma mesma sentença pode haver mais de um tipo de obrigação. Em uma ação contra

o INSS, o segurado pode pedir o reconhecimento do direito a determinado benefício, e ainda pedir que o pagamento de tal benefício seja reconhecido desde de uma data pretérita, o que geraria a obrigação de pagamento de valores retroativos. Se o pagamento for de responsabilidade de um órgão federal, como é o caso do INSS, e o valor total a ser pago foi igual ou inferior a sessenta salários mínimos, ele será realizado por meio de RPV - Requisição de Pequeno Valor. Para valores superiores, o pagamento é feito por meio de precatório. No exercício de 2017, foram pagos R\$ 5,167 bilhões por meio de RPV e R\$ 8,090 bilhões por precatórios, referentes a processos judiciais contra o INSS.

### **3.3 Justiça Estadual**

42. A Justiça Estadual Cível tem duas competências nos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS: a originária e a delegada. A competência originária diz respeito aos benefícios postulados decorrentes de acidente do trabalho, enquanto a competência delegada, disposta no § 3º do art. 109 da Constituição federal, decorre da inexistência de vara do juízo federal na comarca de residência do segurado.

43. Há diferenças nas tramitações dos processos. Os recursos da competência originária são julgados pelos Tribunais de Justiça, enquanto os recursos da competência delegada são julgados nos Tribunais Regionais Federais. Outra diferença é que o rito da Lei 10.259/2001 (mencionado nos parágrafos 33 a 37) não se aplica aos processos da Justiça Estadual.

44. A Justiça Estadual Cível de 1º grau recebeu 844.151 casos novos no exercício de 2016, incluindo as duas competências e a Justiça Estadual de 2º grau, na competência originária, recebeu 226.140 casos novos, segundo painel do CNJ – Justiça em Números. Há uma limitação nesses dados coletados, visto não ser possível segregar, com precisão, os dados da Justiça de 1º grau concernentes às duas competências.

### **3.4 Procuradoria-Geral Federal**

45. A Procuradoria-Geral Federal é um órgão vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), criada pela Lei 10.480, de 02 de julho de 2002, que reuniu em um só órgão a competência de representar judicial e extrajudicialmente as autarquias e fundações públicas federais, bem como as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos. Foram integradas à PGF as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas e Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais.

46. A PGF tem como titular o Procurador-Geral Federal, cargo de natureza especial, nomeado pelo Presidente da República mediante indicação do Advogado-Geral da União.

47. A Procuradoria-Geral Federal conta com procuradorias especializadas em determinadas matérias, que tem atuação semelhante às Consultorias Jurídicas dos Ministérios. Entre as procuradorias especializadas se destaca a Procuradoria Federal junto ao INSS, que é responsável pela consultoria e assessoramento jurídicos do INSS. A PFE/INSS é composta pela Direção Central, em Brasília, cinco unidades Regionais, em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife, 90 unidades seccionais e 106 representações em todo o país.

48. Por meio de sua atuação contenciosa, a PGF realiza a intervenção judicial de seus órgãos de execução, na busca da proteção ao erário e de forma a assegurar a implantação das políticas públicas a cargo da Administração Pública Federal autárquica e fundacional.

49. Em sua atuação consultiva, a PGF age preventivamente com o intuito de assegurar a execução de políticas públicas, na medida em que seus órgãos de execução estão incumbidos do exame prévio da legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito das autarquias e fundações públicas federais e da orientação do administrador público no exercício de suas atividades, observando-se, sempre, os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública.

50. Atualmente, a PGF está presente em 159 autarquias e fundações públicas federais

divididas entre 690 unidades, das quais 226 são contenciosas e 465 consultivas e administrativas. Para tanto, conta com 3.874 Procuradores Federais e 1.595 servidores.

### 3.5 Defensoria Pública da União

51. A Defensoria Pública da União (DPU) foi criada pela Constituição Federal de 1988. O artigo 134 considera a Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público e da Advocacia Pública, como função essencial à Justiça, tendo como finalidade a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

52. A Defensoria presta assistência jurídica integral e gratuita às pessoas com renda familiar bruta que não ultrapasse o valor total de R\$ 2.000,00, conforme Resolução CSDPU nº 134/2017. A exceção se dá em relação à defesa penal, pois a Constituição Federal garante a todo cidadão o direito à ampla defesa, quando processado criminalmente. Além da defesa penal, a DPU atua em causas trabalhistas, previdenciárias, de educação, direitos humanos, direitos coletivos, de moradia, de saúde e direito do consumidor.

53. Em 2016, a DPU prestou assistência jurídica a 631 mil cidadãos e foram contabilizados 1,6 milhões de atendimentos realizados em diferentes fases da solução da lide. A força de trabalho da DPU é composta por 613 Defensores Públicos Federais, 439 servidores da DPU, 861 servidores cedidos ou requisitados e 2.408 estagiários.

## 4. IMPACTO DA JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO INSS

### 4.1 Impacto na quantidade e valor dos benefícios do INSS

54. Na Maciça (folha de pagamento de benefícios do INSS) de dezembro de 2017 havia 34,3 milhões de benefícios mantidos pelo INSS, entre espécies previdenciárias e assistenciais (amparos, rendas e pensões vitalícias). Desses, 3,8 milhões (11,1%) foram concedidos por decisão judicial, conforme Tabela 1. Podemos denominar essa visão como “estoque de benefícios”.

Tabela 1 – Benefícios em estoque – 12/2017

	Quantidade			Valor		
	Assistencial	Previdenciário	Total	Assistencial	Previdenciário	Total
Administrativos	4,2	26,3	30,5	3.936	36.807	40.743,4
Judiciais	0,4	3,4	<b>3,8</b>	410	4.376	4.786,2
Total Geral	4,6	29,7	<b>34,3</b>	4.346	41.183	45.529,6
% Judiciais	9,4%	11,4%	<b>11,1%</b>	9,4%	10,6%	<b>10,5%</b>

Quantidades em milhões e valores em R\$ milhões. Fonte: Maciça.

55. No período de 2014 a 2017 foram concedidos vinte milhões de benefícios pelo INSS, sendo que 1,8 milhão (9,3%) são oriundos de decisões judiciais, como podemos ver na Tabela 2.

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

Espécie	Total de concessões	Concessões Judiciais (a)	%(a)/Total de Concessões Judiciais	Reativações Judiciais	Revisões Judiciais
Auxílio-doença previdenciário	8.437.354	389.852	21%	445.351	19.135
Aposentadoria por idade rural	1.379.470	342.209	18%	6.761	11.964
Aposentadoria por invalidez previdenciária	749.151	280.063	15%	9.636	16.502
Aposentadoria por tempo de contribuição	1.443.358	184.695	10%	14.183	73.234
Amparo Social Pessoa com Deficiência (BPC)	683.987	168.696	9%	8.978	5.902
Pensão por morte previdenciária	1.715.042	164.559	9%	9.661	22.677
Salário maternidade	2.481.021	70.321	4%	143	412



Aposentadoria especial	80.700	58.770	3%	1.468	15.628
Auxílio-acidente acidentário	78.317	56.447	3%	4.709	3.402
Amparo Social Idoso (BPC)	632.136	47.529	3%	3.561	2.344
Auxílio-acidente previdenciário	49.042	21.013	1%	997	600
Outros	2.357.004	74.903	4%	53.744	17.932
<b>Total</b>	<b>20.086.582</b>	<b>1.859.057</b>	<b>100%</b>	<b>559.192</b>	<b>189.732</b>
<b>% em relação ao total de concessões</b>		<b>9,3%</b>		<b>2,8%</b>	<b>0,9%</b>

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

56. A diferença entre o percentual de benefícios em estoque e concedidos, 11,1% (Tabela 1) e 9,3% (Tabela 2), respectivamente, é consequência do maior tempo de duração de algumas espécies de benefícios quando são concedidas por decisão judicial, principalmente o auxílio-doença, como foi observado no relatório do TC 010.604/2014-6. Além disso, cabe registrar que os salários maternidade, embora concedidos por decisão judicial, geralmente são pagos por meio de RPV e não chegam a compor a folha de pagamento de benefícios.

57. Outro ponto importante é que os benefícios reativados e revistos, embora sejam decorrentes de ação judicial, não estão classificados na Maciça como benefícios judiciais. Assim, o percentual de benefícios judiciais na folha de pagamento do INSS é maior do que aquele demonstrado na Tabela 1. Atualmente, não há como identificar a quantidade de benefícios reativados ou revistos por decisão judicial no estoque de benefícios.

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

59. As revisões judiciais de aposentadorias por tempo de contribuição e aposentadorias especiais, por sua vez, equivalem a 40% e 27% em relação às concessões judiciais desses mesmos benefícios, respectivamente, sendo as espécies mais afetadas por esse tipo de ação judicial.

60. Tendo em vista os números descritos nos parágrafos anteriores, é possível estimar a despesa anual com benefícios previdenciários e assistenciais judicializados. Para isso, consideramos o percentual do valor dos benefícios no estoque e o percentual de benefícios reativados. Além disso, foram acrescentadas as despesas com precatórios e RPV de benefícios previdenciários e assistenciais. Os benefícios revisados não foram considerados nessa estimativa, pois não é possível saber o impacto financeiro de cada revisão.

61. O resultado dessa análise, em relação ao exercício de 2017, encontra-se sintetizado na Tabela 3, onde é estimado um gasto de R\$ 92 bilhões decorrente do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais concedidos ou reativados por decisão judicial.

Tabela 3 – Estimativa de despesa com benefícios judiciais em 2017

	<b>Despesa Total (R\$ milhões)</b>	<b>% Valor Judiciais no Estoque</b>	<b>% Qtde. Reativações judiciais</b>	<b>Valor Judiciais (R\$ milhões)</b>	<b>% Valor Judiciais</b>
Benefícios Previdenciários	541.659	10,6%	2,9%	73.324	
Precatórios e RPV previdenciários	13.269			13.269	
Comprev	2.307				
Benefícios Assistenciais (BPC)	52.157	9,4%	1,0%	5.428	
Precatórios e RPV assistenciais (BPC)	1.047			1.047	
<b>Total Previdenciário</b>	<b>557.235</b>			<b>86.593</b>	<b>15,5%</b>
<b>Total Assistencial (BPC)</b>	<b>53.204</b>			<b>6.475</b>	<b>12,2%</b>
<b>Total</b>	<b>609.391</b>			<b>92.021</b>	<b>15,1%</b>

Fontes: despesas previdenciárias conforme BEPS de 12/2017; despesas assistenciais conforme SIAFI (despesas pagas até 12/2017); estoque de benefícios conforme Maciça; quantidade de concessões e reativações conforme Suibe/INSS.

62. Além das análises realizadas por meio da Tabela 1 a Tabela 3, é importante verificar o comportamento da judicialização nas diferentes espécies de benefícios e em unidades da federação distintas. Considerando as onze espécies de benefícios mais judicializadas, o percentual de concessões, reativações e revisões judiciais em relação ao total de concessões de cada espécie, está demonstrado na Tabela 4, a seguir.

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

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

Fonte: Suibe/INSS. Benefícios com maior quantidade de concessões judiciais, de acordo com Tabela 2, representando 96% das concessões judiciais de 2014 a 2017. “Total de concessões” refere-se à soma das concessões judiciais e administrativas.

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

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

**Tabela 5 – Percentual de benefícios concedidos por decisão judicial em cada UF e principais espécies – 01/2014 a 08/2017**

UF	Todas as espécies	Auxílio-doença previdenciário	Aposentadoria por idade rural	Aposentadoria por invalidez previdenciária	Aposentadoria por tempo de contribuição	Amparo Social Pessoa com Deficiência (BPC)	Pensão por morte previdenciária
AL	21%	16%	39%	56%	26%	49%	16%
TO	19%	9%	46%	43%	7%	33%	21%
RO	17%	10%	29%	85%	8%	39%	15%
GO	17%	6%	72%	61%	15%	51%	21%
PI	16%	11%	27%	55%	8%	30%	16%
AC	16%	12%	30%	61%	2%	40%	15%
PA	16%	6%	45%	33%	8%	18%	19%
MT	16%	6%	61%	76%	13%	31%	20%
PB	14%	9%	23%	44%	10%	41%	11%
SE	13%	7%	20%	35%	11%	38%	15%
MA	13%	10%	18%	54%	10%	25%	20%
CE	12%	6%	23%	44%	13%	34%	13%
RN	11%	8%	10%	42%	13%	39%	10%
PR	10%	4%	36%	35%	28%	31%	9%
DF	10%	4%	62%	55%	13%	26%	13%
RS	10%	6%	10%	39%	20%	28%	6%
MS	9%	3%	46%	42%	7%	26%	12%
SC	9%	5%	10%	30%	21%	20%	5%
AP	9%	6%	25%	43%	15%	17%	11%
BA	8%	5%	16%	30%	8%	18%	9%

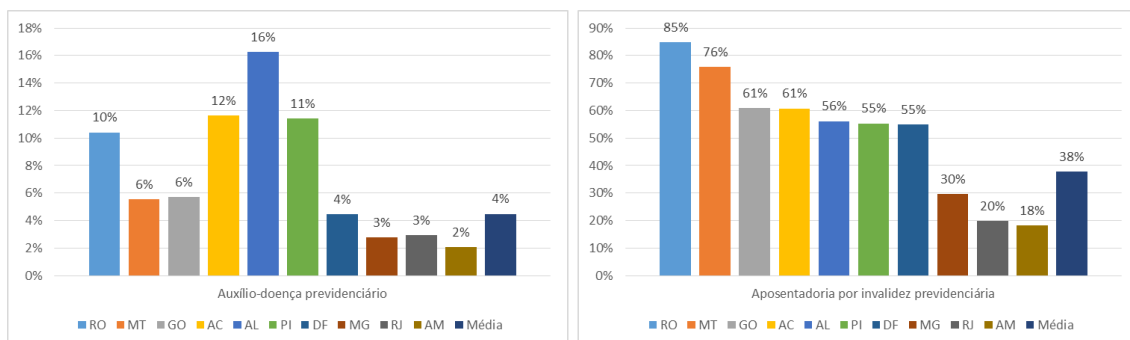
<b>RR</b>	7%	6%	19%	41%	6%	13%	9%
<b>PE</b>	7%	4%	8%	32%	18%	19%	8%
<b>SP</b>	7%	3%	54%	38%	9%	22%	7%
<b>MG</b>	7%	3%	30%	30%	13%	14%	8%
<b>ES</b>	6%	3%	22%	35%	9%	15%	6%
<b>AM</b>	6%	2%	25%	18%	10%	9%	10%
<b>RJ</b>	5%	3%	26%	20%	5%	15%	7%
<b>Total</b>	<b>9%</b>	<b>4%</b>	<b>27%</b>	<b>38%</b>	<b>13%</b>	<b>25%</b>	<b>10%</b>

Fonte: base de dados de concessões do INSS – 01/2014 a 08/2017.

65. Na Tabela 5, é possível ver o percentual de benefícios concedidos por decisão judicial em cada unidade da federação e nas seis espécies de benefícios com maior quantidade de concessões judiciais. O estado de Alagoas tem o maior percentual de benefícios concedidos por decisão judicial (21%) enquanto o Rio de Janeiro apresenta o menor percentual (5%). Ao analisar esses percentuais por espécie de benefício, verifica-se que seu comportamento oscila conforme a espécie de benefício e a unidade da federação onde o benefício é concedido.

66. No auxílio-doença, Alagoas tem o maior percentual de judicialização (16%) enquanto o Amazonas tem o menor percentual (2%). Já na aposentadoria por invalidez, outro benefício por incapacidade que depende de perícia médica, 85% das concessões em Rondônia são judiciais, enquanto em Alagoas o percentual é de 56% e o Amazonas também tem o menor percentual, com 18%. Embora sejam benefícios com regras e operacionalização semelhantes, apresentam índices bastante diferentes conforme a unidade da federação, como pode ser observado, de maneira exemplificativa, no Gráfico 1.

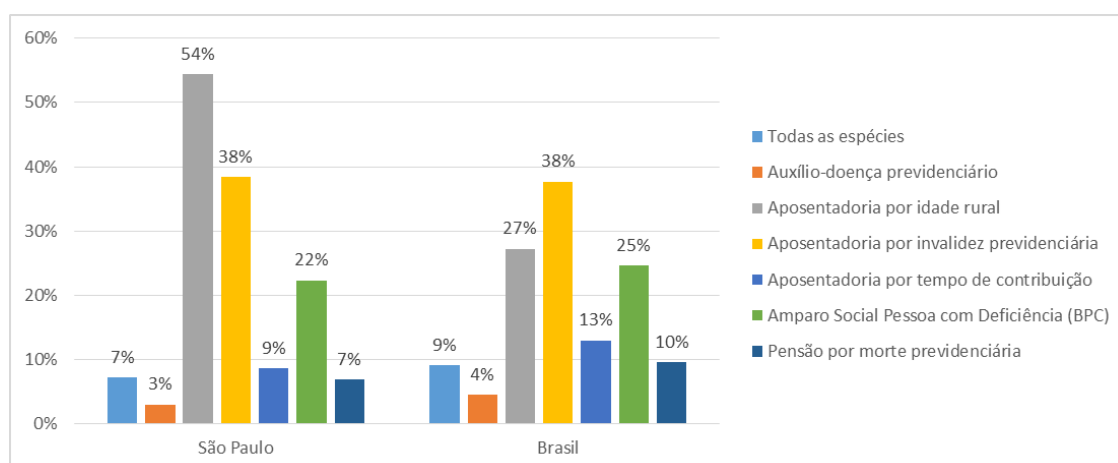
Gráfico 1 – Diferença entre percentuais de concessão judicial em benefícios por incapacidade por UF



Fonte: base de dados de concessões do INSS – 01/2014 a 08/2017.

67. Outro exemplo é o estado de São Paulo, que tem, em média, um dos menores percentuais de judicialização (7%) quando considerados todos os benefícios. Já na aposentadoria por idade rural, São Paulo é o estado com o quarto maior percentual de judicialização, com 54% de concessões judiciais, o dobro do índice nacional dessa espécie, como pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Diferença entre percentuais de concessão judicial por espécie em São Paulo



Fonte: base de dados de concessões do INSS – 01/2014 a 08/2017.

## 4.2 Impacto na quantidade de processos judiciais

68. Há três fontes de informação sobre processos judiciais que foram utilizadas durante esse levantamento, tendo sido encontradas algumas inconsistências nesses dados, conforme a origem.

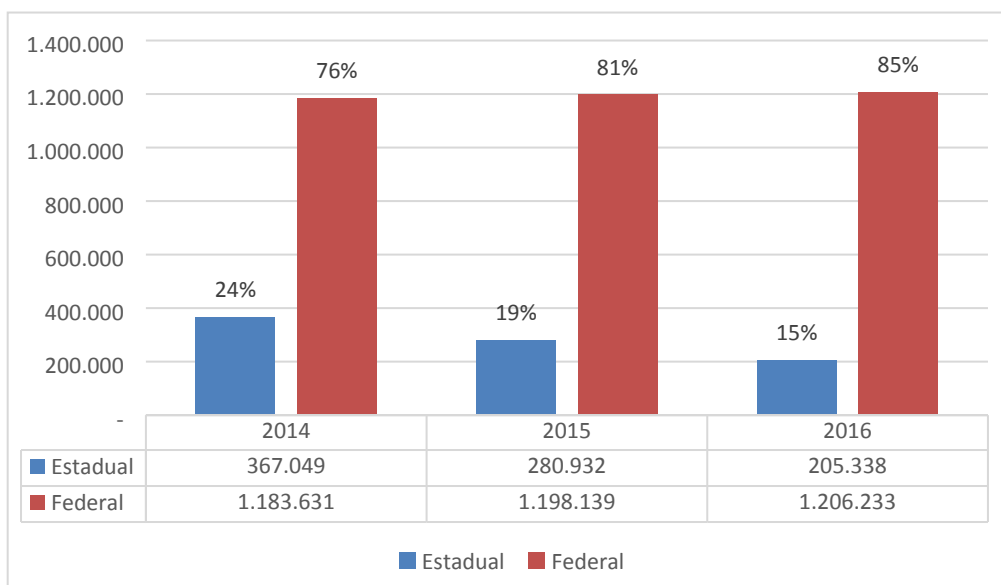
69. O CNJ mantém o Painel Justiça em Números, sítio na internet onde é possível obter dados sobre processos novos em todas as instâncias do Poder Judiciário, inclusive na Justiça Estadual, referente ao assunto Direito Previdenciário, nos exercícios de 2014 a 2016. O CJF mantém o Observatório da Estratégia Justiça Federal, com dados sobre processos novos, baixados e julgados na Justiça Federal, também dos exercícios 2014 a 2016.

70. Além dessas duas fontes, foram recebidos dos TRF, por meio do CJF, dados sobre processos novos, julgados, pendentes, providos, não providos e conciliações do período de 2014 a 2017, em resposta à requerimento da equipe de auditoria. Essa é a principal fonte de dados utilizados nas análises desse tópico, que serão concentradas nos processos da Justiça Federal.

71. Cabe observar, ainda, que o Poder Judiciário classifica benefícios previdenciários e assistenciais como “Direito Previdenciário”, razão pela qual todos esses benefícios são tratados como “previdenciários” nesse tópico, incluindo os BPC. A tabela de assuntos do CNJ faz classificação detalhada dos tipos de processo, que nesse levantamento foram reclassificados em quinze tipos, para tornar possível a análise.

72. De acordo com o Painel Justiça em Números, de 2014 a 2016 foram distribuídos 4.441.322 novos processos cujo assunto foi classificado como Direito Previdenciário, na 1ª instância da Justiça Estadual e Federal (rito ordinário e JEF). A Justiça Estadual foi responsável por 19% dos novos processos no período, mas a proporção de processos distribuídos na competência delegada ou originária acidentária caiu no período, como pode ser observado no Gráfico 3, chegando a 15% em 2016. A análise mais detalhada desses dados, porém, indica que os processos na Justiça Estadual podem estar subdimensionados.

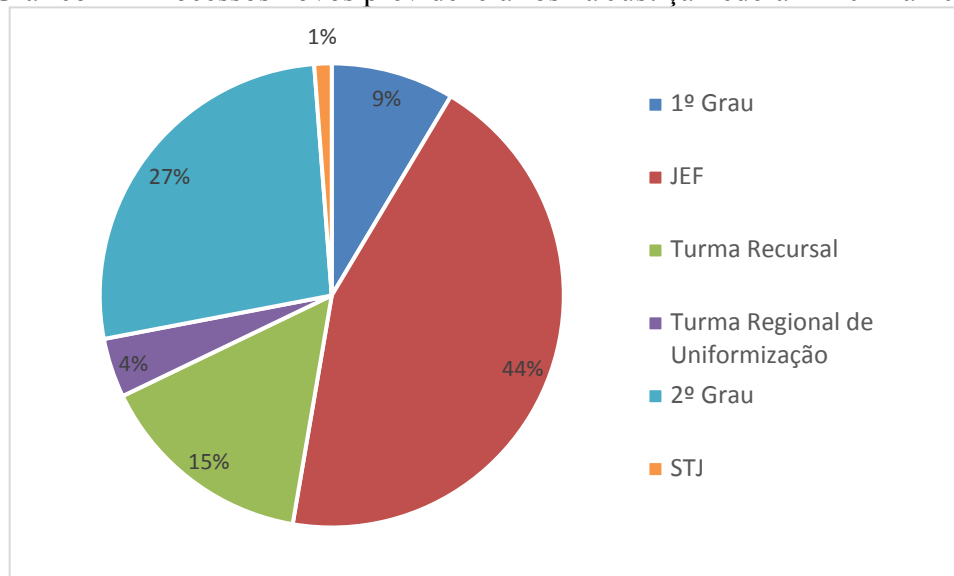
Gráfico 3 – Processos novos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal e Estadual – 2014 a 2016



Fonte: Painel Justiça em Números, 04/2018.

73. Considerando apenas a Justiça Federal, a maior parcela dos processos novos está nos Juizados Especiais Federais, mas cabe destacar o elevado percentual de casos na segunda instância, como pode ser observado no Gráfico 4. Em parte, isso pode ser explicado pelo fato de os recursos referentes a processos da competência delegada serem analisados na segunda instância pelo TRF.

Gráfico 4 – Processos novos previdenciários na Justiça Federal – 2014 a 2016



Fonte: Painel Justiça em Números, 04/2018.

74. Os sete principais assuntos de novos processos previdenciários distribuídos na 1ª instância da Justiça Federal (JEF e rito ordinário de 1º Grau), conforme dados fornecidos pelos TRF, podem ser observados na Tabela 6. Esses sete assuntos representam 87% dos processos previdenciários de 1ª instância, distribuídos em 2017.

Tabela 6 – Processos novos previdenciários por assunto na 1ª instância da Justiça Federal – JEF e rito ordinário – 2014 a 2017

Assunto	2014	2015	2016	2017	Total
Auxílio-doença	303.160	315.884	340.297	447.701	1.407.042
	25%	29%	30%	36%	30%
Aposentadoria por Invalidez	127.796	123.246	132.862	165.902	549.806
	11%	11%	12%	13%	12%
Aposentadoria por Idade	140.061	120.187	119.506	130.226	509.980

	12%	11%	11%	11%	11%
Benefício Assistencial - LOAS	121.027	113.657	124.817	133.302	492.803
	10%	10%	11%	11%	11%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	93.051	81.352	92.069	90.973	357.445
	8%	7%	8%	7%	8%
Reajustes e Revisões	104.356	79.657	56.912	42.040	282.965
	9%	7%	5%	3%	6%
Pensão por Morte	76.576	66.615	65.705	67.747	276.643
	6%	6%	6%	5%	6%
Outros assuntos	230.006	191.459	183.871	157.347	762.683
	19%	18%	16%	13%	16%
<b>Total</b>	<b>1.196.033</b>	<b>1.092.057</b>	<b>1.116.039</b>	<b>1.235.238</b>	<b>4.639.367</b>
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

75. Comparando as informações da Tabela 6 e do Gráfico 3, percebe-se que o total de processos novos na primeira instância da Justiça Federal está inconsistente entre essas duas fontes de dados. Entrevistas na fase de planejamento deste levantamento indicam que a Justiça Federal ainda está aperfeiçoando a classificação dos processos por assunto.

76. Além disso, os TRF da 4ª e 5ª Região enviaram principalmente dados de processos sobre “benefícios em espécie”, ou seja, processos que solicitavam a concessão de benefícios. Assim, a quantidade de processos que versam sobre algum tipo de revisão ou averbação de tempo está subdimensionada na Tabela 6.

77. Outro ponto a ser destacado na Tabela 6 é o comportamento dos benefícios por incapacidade, dos “reajustes e revisões” e de “outros assuntos”. Enquanto o total de processos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal cresceu 3,3% de 2014 a 2017, o auxílio-doença aumentou 48% e a aposentadoria por invalidez cresceu 30%. A maior parte desse crescimento ocorreu em 2017, o que coincide com a edição da MP 767 de 6/1/2017, convertida na Lei 13.457/2017, e da Portaria Conjunta INSS/PGF 1/2017, que autorizaram o INSS a revisar os benefícios que foram deferidos judicialmente, verificando se o segurado permanece incapaz.

78. A referida Lei ainda prevê que, na ausência de prazo de duração do benefício, esse cessará após cento e vinte dias a partir da concessão (art. 60, §8º e 9º, da Lei 8.213/1991). O aumento na quantidade ações pode ser uma reação à suspensão desses benefícios, informação relatada por diversos atores entrevistados durante o planejamento.

79. A quantidade de processos sobre “reajustes e revisões”, que reúnem vários assuntos sobre cálculo, reajuste e acréscimos ao valor do benefício, caiu de maneira constante no período, diminuindo 60% em 2017 em relação a 2014. Essa constatação vai ao encontro das informações colhidas durante painel na fase de planejamento, segundo as quais os processos previdenciários, que anteriormente se concentravam em discutir teses jurídicas e revisões de benefícios, passaram ter um perfil mais voltado à discussão de casos concretos, solicitando a concessão de benefícios caso a caso.

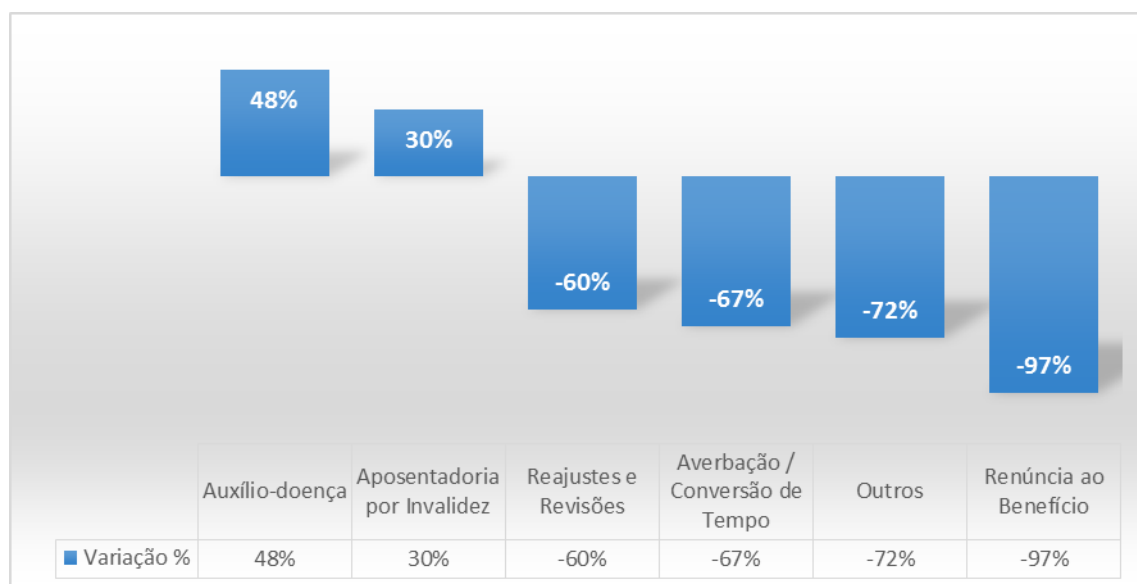
80. A quantidade de processos referentes a “outros assuntos” diminuiu 32% no período. Dentre os assuntos específicos que diminuíram com mais intensidade, destacam-se a “averbação ou conversão de tempo de serviço”, que diminuiu 67%, e “outros”, que diminuiu 72%. A redução de processos referentes a esses assuntos tanto pode ser consequência da mudança de perfil dos processos previdenciários, mencionada no parágrafo anterior, como uma melhora na qualidade da classificação dos processos pelas varas judiciais federais.

81. Outro assunto específico que compõe “outros assuntos” e praticamente deixou de existir em 2017 foi “renúncia ao benefício”, que diminuiu 97% em relação a 2014, caindo de 24.606 para 705 processos novos. Essa redução coincide com a decisão do STF, de outubro de 2016, no âmbito dos Recursos Extraordinários 381367, 661256 e 827833, que considerou inviável o recálculo do valor da aposentadoria por meio da desaposentação. A desaposentação consistia na renúncia à aposentadoria para solicitar novo benefício em situação mais favorável ao segurado.



82. As principais variações na quantidade de processos novos na 1ª instância da Justiça Federal, mencionadas nos parágrafos anteriores, podem ser observadas no Gráfico 5. Cabe esclarecer que “Averbação/conversão de tempo”, “outros” e “renúncia ao benefício” foram classificados como “outros assuntos” na Tabela 6, juntamente com “salário-maternidade”, “aposentadoria especial”, “restabelecimento”, “auxílio-acidente” e “auxílio-reclusão”.

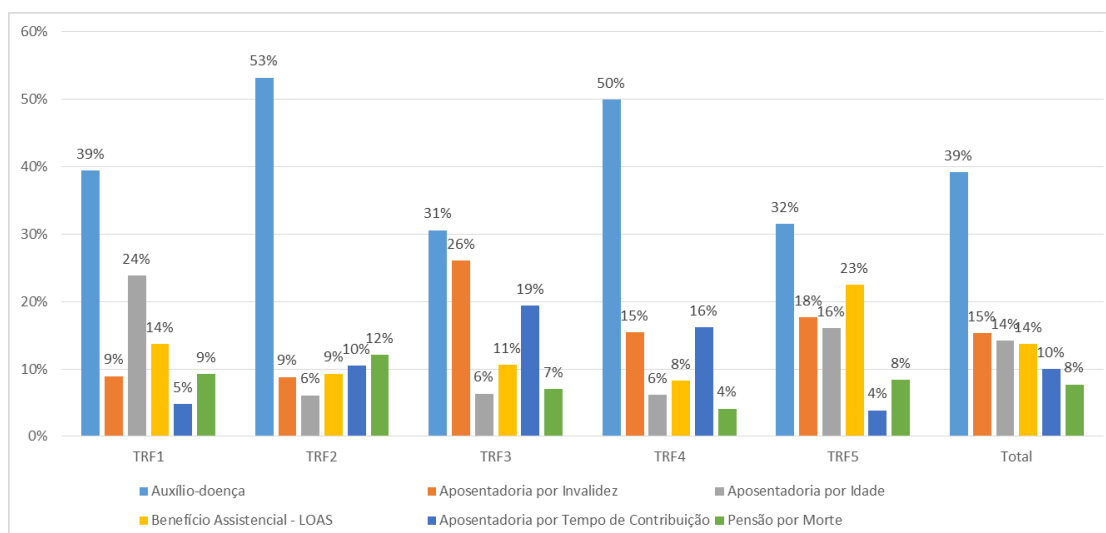
Gráfico 5 – Principais variações na quantidade de novos processos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal entre 2014 e 2017



Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

83. Analisando as seis principais espécies de benefícios mais judicializadas, que representaram 84% dos novos processos previdenciários em 2017, a maior parte tramitou no TRF da 1ª Região (33%), seguida da 4ª e 5ª Região (22%), da 3ª Região (18%) e da 2ª Região (6%). A distribuição da quantidade de processos por assunto, em cada TRF, pode ser observada no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Percentual de novos processos previdenciários na 1ª instância por TRF e principais espécies judicializadas – 2014 a 2017 –



Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

84. Analisando o Gráfico 6, vê-se que o auxílio-doença é o principal benefício judicializado em todos os TRF. No entanto, considerando apenas essas espécies principais, o percentual variou entre 31% e 53% de novos processos sobre esse benefício. O percentual de novos processos sobre os

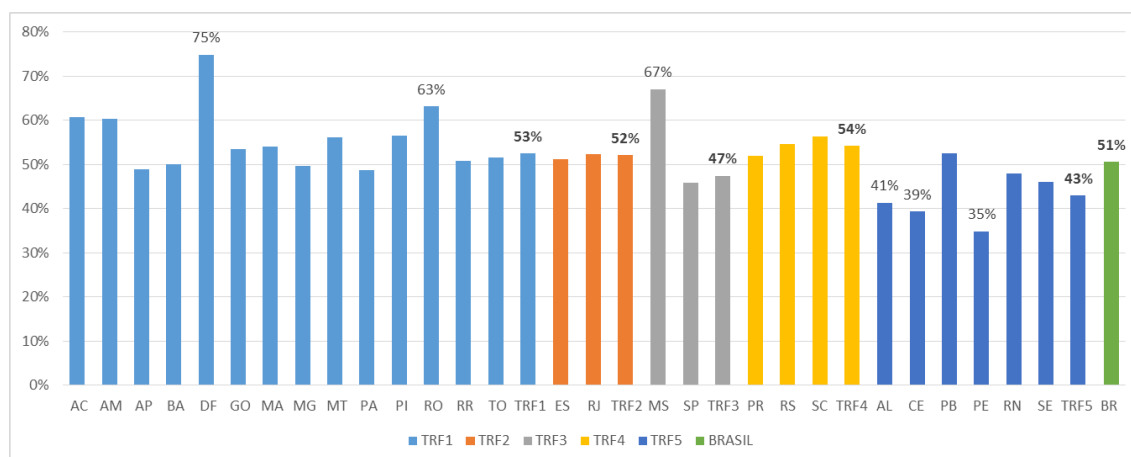
demais assuntos também variou entre as diferentes regiões da Justiça Federal onde esses processos foram autuados, inclusive a aposentadoria por invalidez, que tem características semelhantes ao auxílio-doença.

85. Os TRF enviaram, ainda, dados sobre benefícios julgados, pendentes (estoque), providos, não providos e conciliações, segregados por assunto e UF. Com base na quantidade de processos providos, não providos e conciliações, foi calculado um índice de provimento, que seria o percentual de provimentos e conciliações em relação ao total de decisões de mérito tomadas, ou seja, decisões favoráveis mais “não provimentos”.

86. Cabe observar que o “total de decisões de mérito” não corresponde à quantidade de julgamentos. Segundo informaram gestores dos TRF, há movimentações que não são enquadradas como provimentos ou não provimentos, como “extinto por desistência”, por exemplo. Além disso, há casos em que o resultado do julgamento ou sentença não foi especificado pela vara judiciária responsável.

87. O Gráfico 7 mostra o índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal no período de 2014 a 2017, nos seis principais benefícios judicializados (mencionados no Gráfico 6), por Estado da Federação nas cinco regiões da Justiça Federal. Considerando esses benefícios, em média, 51% das ações contra o INSS foram providas na 1ª instância da Justiça Federal.

Gráfico 7 – Índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por UF (principais espécies) – 2014 a 2017



Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

88. Nota-se que, embora o TRF da 4ª Região tenha, em média, o índice mais alto de provimento (54%), os maiores índices por UF são encontrados em Estados de outras regiões: Distrito Federal (75%); Mato Grosso do Sul (67%); e Rondônia (63%). Os Estados sob a jurisdição da 5ª Região apresentam alguns dos índices de provimentos mais baixos, como Pernambuco (35%), Ceará (39%) e Alagoas (41%).

89. No Brasil, dentre as principais espécies de benefício, a que tem o maior índice de provimento é a aposentadoria por tempo de contribuição, como pode ser observado na Tabela 7.

Tabela 7 – Índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por assunto (principais espécies) – 2014 a 2017

	Total Decisões	Decisões Favoráveis	% Favoráveis
Auxílio-doença	1.160.915	529.684	46%
Aposentadoria por Idade	468.935	271.702	58%
Benefício Assistencial – LOAS	421.622	186.570	44%
Aposentadoria por Invalidez	399.236	180.166	45%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	271.920	193.939	71%



Pensão por Morte	231.785	133.643	58%
Total	2.954.413	1.495.704	51%

“Total de decisões” equivale ao total de provimentos, não provimentos e conciliações. “Decisões favoráveis” é a soma de provimentos e conciliações. Os TRF da 2ª e 3ª região consideram conciliações como provimentos. Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

90. Ao correlacionar (Pearson) os índices de provimento por espécie em cada estado da Federação, verifica-se que esses valores estão positiva e significativamente correlacionados entre todas as espécies, exceto aposentadoria por tempo de contribuição (Tabela 8). Isso indica que os Estados com maior porcentagem de provimento para uma espécie tendem a apresentar maior porcentagem de provimento para as outras espécies. O aumento no índice de provimento do auxílio-doença em uma UF, por exemplo, indicaria o aumento no índice de provimento dos demais benefícios, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.

Tabela 8 – Correlação entre os índices de provimento das principais espécies por UF

		Ppensao	Ploas	Pauxdo	Papotem	Papoinv	Papoid
<b>Papoid</b>	Pearson Correlation	,748**	,701**	,593**	-,036	,612**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,001	,858	,001	.
	N	27	27	27	27	27	27
<b>Papoinv</b>	Pearson Correlation	,650**	,714**	,891**	,105	1	
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,603	.	
	N	27	27	27	27	27	
<b>Papotem</b>	Pearson Correlation	,089	-,101	,098	1		
	Sig. (2-tailed)	,658	,615	,628	.		
	N	27	27	27	27		
<b>Pauxdo</b>	Pearson Correlation	,563**	,760**	1			
	Sig. (2-tailed)	,002	,000	.			
	N	27	27	27			
<b>Ploas</b>	Pearson Correlation	,615**	1				
	Sig. (2-tailed)	,001	.				
	N	27	27				
<b>Ppensao</b>	Pearson Correlation	1					
	Sig. (2-tailed)	.					
	N	27					

\*\* correlação é significativa ( $p \leq 0,01$ ). Pauxdo, Papoinv, Papoid, Ploas, Ppensão e Papotem: porcentagem de provimento de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, BPC, pensão por morte e aposentadoria por tempo de contribuição, respectivamente.

91. Em outras palavras, a porcentagem de provimento parece ser uma característica dos processos autuados em cada Estado em vez de uma característica apenas da espécie de benefício. Essa característica pode estar relacionada a vários fatores, como atuação do INSS na análise administrativa dos benefícios, qualidade da defesa da autarquia, atuação de advogados privados ou jurisprudência adotada pelos magistrados locais, por exemplo.

### 4.3 Impacto das ações coletivas

92. As ações coletivas são aquelas que envolvem um conjunto de pessoas ou toda a sociedade e por meio delas o autor busca defender direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Dentre as ações coletivas, neste trabalho se destacam a Ação Civil Pública (ACP) e o Mandado de Segurança Coletivo (MSC) que são remédios constitucionais de natureza cível e possuem como objeto em comum a tutela de direitos coletivos e individuais homogêneos.

93. Embora se verifique diversas diferenças entre esses dois remédios constitucionais, como, por exemplo, a competência, os legitimados e os efeitos das sentenças, não serão abordadas suas diferenças, mas ponderado seu impacto na concessão de benefícios pelo INSS.

94. Durante a elaboração deste relatório, identificou-se que havia pelo menos noventa ações coletivas, ACP e MSC, em vigor (peça 65) que alteram regras para a concessão de benefícios ou fluxo de atendimento do INSS.

95. Para identificar essas ações coletivas, solicitaram-se informações à PFE/INSS e ao INSS. Todavia, ao realizar pesquisas nos sítios eletrônicos do Ministério Público Federal (MPF) e da DPU, constatou-se que havia outras ações coletivas em vigor que não informadas pela PFE/INSS e pelo INSS. Com isso, não é possível descartar a existência de outras ações coletivas além das noventa citadas no item 92 deste relatório.

96. Ao solicitar informações ao INSS a respeito da concessão de benefícios em cumprimento às ações coletivas, verificou-se que, enquanto nos benefícios implementados por decisão judicial há o registro de “despacho 04” (judicial), os benefícios cuja a concessão foi influenciada pela vigência de ações coletivas são registrados com “despacho 00” (normal). Com isso, a identificação dos benefícios concedidos por força de ações coletivas e a apuração dos pagamentos relacionados à concessão desses benefícios fica prejudicada.

97. No que diz respeito à abrangência dessas ações coletivas, apurou-se que 21% delas tem eficácia em todo território nacional. Já o efeito das 79% restantes se restringe aos segurados residentes em determinados estados, aos atendidos pelas GEX ou APS que estão na jurisdição do Tribunal Regional Federal (TRF) ou, ainda, da Subseção Judiciária que deferiu a ação coletiva, conforme demonstrado na Tabela 9.

**Tabela 9 – Abrangência das ações coletivas**

<b>Abrangência</b>	<b>Quantidade de ações</b>	<b>%Total</b>
Subseção Judiciária	37	41,1%
Estadual	20	22,2%
Nacional	19	21,1%
TRF	11	12,2%
GEX	2	2,2%
APS	1	1,1%
<b>Total</b>	<b>90</b>	

Fontes: dados fornecidos pela PFE/INSS e pela DIRBEN/INSS e obtidos nos sites do MPF e da DPU

98. Quanto aos temas dessas ações coletivas, identificou-se que há 15 temas diferentes e dentre eles três são objeto de 70 (77,8%) ações coletivas. Há 29 (32,2%) ações coletivas que tratam de benefício assistencial, 21 (23,3%) de salário-maternidade e 20 (22,2%) de benefício de incapacidade, como pode ser observado na Tabela 10.

**Tabela 10 – Temas objeto das ações coletivas**

<b>Tema</b>	<b>Quantidade de ações</b>	<b>% Total</b>
Benefício Assistencial	29	32,2%
Salário-Maternidade	21	23,3%
Benefício por Incapacidade	20	22,2%
Comprovação de Direito ou de fato	4	4,4%
Benefício Previdenciário	3	3,3%
Período de Carência	2	2,2%
Órteses e Próteses	2	2,2%
Menor sob Guarda	2	2,2%
Atendimento Prioritário de Advogado	1	1,1%
Seguro Defeso	1	1,1%
Aposentadoria por Idade Híbrida	1	1,1%
Pensão por Morte	1	1,1%
Acumulação de Benefícios Previdenciários e Assistenciais	1	1,1%
Pensão por Morte e Auxílio-Reclusão	1	1,1%
Auxílio-Reclusão	1	1,1%
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>100,0%</b>

Fontes: dados fornecidos pela PFE/INSS e pela DIRBEN/INSS e obtidos nos sites do MPF e da DPU

99. Com relação às 29 ações coletivas que tratam de benefícios assistenciais, como demonstrado na Tabela 11, verificou-se que 27 delas cuidam da forma de cálculo da renda familiar na análise para a concessão do benefício, porém sobre duas abordagens diferentes.

**Tabela 11 – Aspectos objeto das ações coletivas que tratam de benefício assistencial**

<b>Aspecto</b>	<b>Quantidade de ações coletivas</b>	<b>% do Total</b>
Forma de cálculo per capita	23	79,3%

Excluir despesas	3	10,3%
Forma de cálculo per capita e excluir despesas	1	3,5%
Critério para deficiência e incapacidade	1	3,5%
Nacionalidade	1	3,5%
<b>Total Geral</b>	<b>29</b>	<b>100,00%</b>

Fontes: dados fornecidos pela PFE/INSS e pela DIRBEN/INSS e obtidos nos sites do MPF e da DPU

100. A primeira, utilizada em 24 delas, consiste em determinar que se desconsidere a renda de membro do grupo familiar recebedor de benefício assistencial e de benefício previdenciário de até um salário mínimo como, por exemplo, o determinado na sentença proferida, em 17 de outubro de 2017, pela 8ª Vara Federal da 5ª Subseção Judiciária em Campinas - SP (TRF da 3ª Região) na ACP nº 0004265-82.2016.403.6105:

Ante o exposto, julgo procedente o pedido do autor, nos termos do art. 487, I do CPC para determinar ao INSS em âmbito nacional que, na análise do requerimento de benefício assistencial de prestação continuada, **não seja computado na renda per capita do grupo familiar o benefício de um salário mínimo concedido a outro ente familiar idoso ou deficiente**, nos termos da fundamentação supra, bem como para que o réu promova a publicidade ao ora determinado com a fixação de cartazes e informativo em todas as suas agências, adotando as medidas necessárias ao cumprimento no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por cada situação de descumprimento. (Destaques inseridos).

101. A segunda, por sua vez, está presente nas outras quatro e resume-se em excluir do cálculo da renda familiar do requerente determinadas despesas que decorram de sua deficiência, incapacidade ou idade avançada, conforme estipulado pela 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região na ACP nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS em 27 de janeiro de 2016:

(...) decide a Egrégia 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, não conhecer da remessa oficial e dar parcial provimento ao recurso do Ministério Público Federal, julgando parcialmente procedente o pedido para **condenar o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, apenas as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridos e negados pelo Estado**, estendendo os efeitos deste julgado a todo o território nacional, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Destaques inseridos).

102. Vale ressaltar que, na ACP nº 2003.72.00.001108-0/SC, determinou-se o cumprimento das duas abordagens citadas acima.

103. Ao examinar a abrangência dos efeitos das ACP que tratam da forma de cálculo da renda familiar na análise para a concessão do benefício assistencial (Tabela 12), constatou-se que 18 (78,3%) delas têm seus efeitos restritos à Subseção Judiciária que deferiu a ACP. Além disso, embora a sentença proferida na ACP 0004265-82.2016.403.6105 tenha aplicação em âmbito nacional, isso só ocorreu em 17 de outubro de 2017. Até aquela data, o cálculo da renda per capita variava de acordo com o local de residência do requerente estar dentro do alcance de alguma ACP.

Tabela 12 – Abrangência das ACP que tratam do critério renda per capita do benefício assistencial

Abrangência	Quantidade de ACP	% do Total
Subseção Judiciária	18	78,3%
Nacional	2	8,7%
Estadual	2	8,7%
GEX	1	4,3%
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100,00%</b>

Fontes: dados fornecidos pela PFE/INSS e pela DIRBEN/INSS e obtidos nos sites do MPF e da DPU

104. Analisou-se, ainda, seis das nove ACP que determinam a concessão provisória de benefícios previdenciários ou de prestação continuada quando a espera para a realização do exame pericial ultrapasse determinada quantidade de dias e identificou-se que 99.256 benefícios foram

concedidos provisoriamente entre 2014 e 2017, isto é, sem realização de perícia, conforme demonstrado por meio da Tabela 13.

**Tabela 13 – Concessão provisória de benefícios com base em ACP**

Número da Ação Civil Pública	Quantidade de benefícios concedidos no ano				Total de benefícios concedidos
	2014	2015	2016	2017	
50042-27.10.2012.4.04.7200	0	10.083	11.419	6.272	27.774
5025299-96.2011.404.7100	3.570	4.649	5.472	6.376	20.067
50007-02.09.2010.4.04.7000	0	6.140	8.435	5.119	19.694
819-67.2013.4.01.3701	1.745	2.554	7.564	4.011	15.874
9715-03.2012.4.01.4100	0	4.754	3.604	606	8.964
5000042-75.2011.404.7001	165	702	2.355	3.661	6.883
<b>Total</b>	<b>5.480</b>	<b>28.882</b>	<b>38.849</b>	<b>26.045</b>	<b>99.256</b>

Fonte: DIRBEN/INSS

105. No tocante ao prazo estipulado para a concessão de benefício que dependa de realização de perícia médica pelas ACP listadas na Tabela 13, enquanto a ACP nº 9715-03.2012.4.01.4100 determina a concessão provisória dos benefícios previdenciários ou de prestação continuada, cuja espera para a realização do exame pericial ultrapasse trinta dias, as demais ACP determinam a concessão provisória do benefício quando a espera para a realização do exame pericial superar 45 dias.

106. Quando se avalia a abrangência dos efeitos das ACP constantes na Tabela 13, verifica-se que as ACP nº 50042-27.10.2012.4.04.7200, 5025299-96.2011.404.7100, 819-67.2013.4.01.3701 e 9715-03.2012.4.01.4100 possuem eficácia nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Maranhão e Rondônia, respectivamente. Já a ACP nº 50007-02.09.2010.4.04.7000 possui eficácia no estado do Paraná, com exceção da Subseção Judiciária de Londrina na qual, por sua vez, está em vigor a ACP nº 5000042-75.2011.404.7001.

107. Assim, verifica-se que o deferimento de um benefício pode ser influenciado por outros fatores além dos critérios previstos em lei, como, por exemplo, o local de residência do requerente, ou da APS na qual se apresentou o requerimento. Há, portanto, três critérios diferentes de concessão de benefícios por incapacidade, conforme a localidade onde o segurado vive: o critério legal, após perícia; o critério de trinta dias; e o critério de 45 dias.

108. Quando se trata de concessão de benefício que dependa de perícia, enquanto os segurados residentes no estado de Rondônia terão seus benefícios concedidos provisoriamente em 30 dias caso não sejam submetidos a perícia, os que residem nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Maranhão terão que aguardar um período de 45 dias. Já, os segurados que residam nos estados que não possuam uma ACP que determine a concessão provisória de benefícios, quando a espera para a realização do exame pericial ultrapasse determinada quantidade de dias, terão que aguardar a realização da perícia para ter seu benefício concedido.

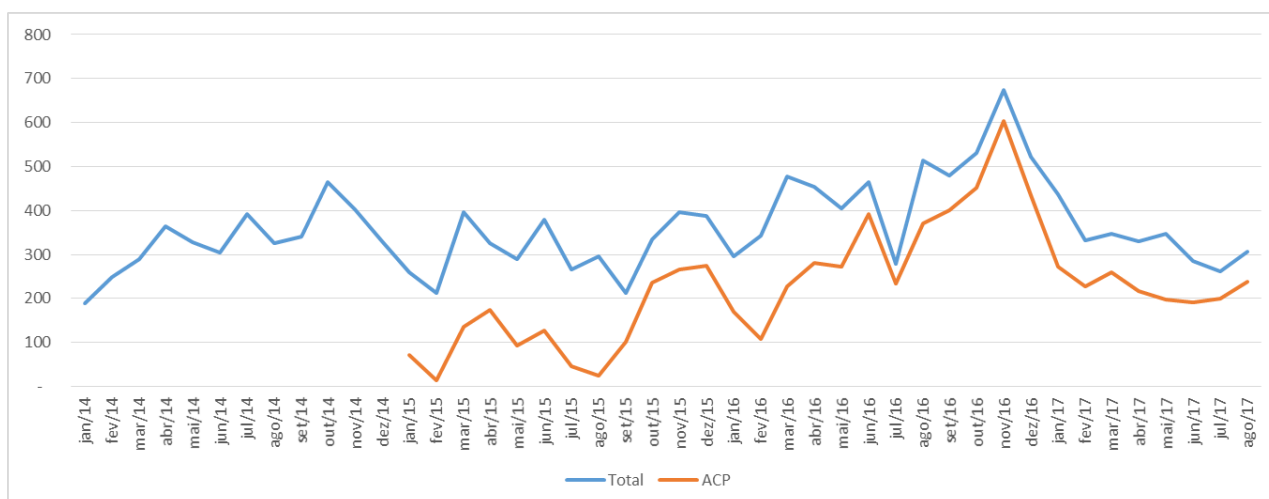
109. Os efeitos decorrentes da concessão de benefícios por incapacidade sem a realização de perícia podem ser analisados no caso da APS São Miguel D'Oeste – SC (ACP 50042-27.10.2012.4.04.7200). A quantidade e a média mensal de concessões desses benefícios na referida APS podem ser observadas na Tabela 14 e no Gráfico 8.

**Tabela 14 – Concessão de auxílio-doença na APS de São Miguel D'Oeste**

Média Mensal	Concessão de auxílio-doença				Total
	Com ACP	% do Total	Sem ACP	% do Total	
<b>2014</b>	-	-	332	100%	332
<b>2015</b>	130	42%	183	58%	313
<b>2016</b>	329	73%	124	27%	453
<b>2017<sup>1</sup></b>	226	68%	105	32%	331

Fonte: DIRBEN/INSS e Maciça do INSS. <sup>1</sup> Dados de concessões até agosto de 2017

**Gráfico 8 – Evolução das concessões de auxílio-doença na APS de São Miguel D'Oeste**



Fonte: DIRBEN/INSS e Maciça do INSS

110. Quando se observa os dados da Tabela 14 e do Gráfico 8, percebe-se que, com a entrada em vigor da ACP, as concessões sem perícia passaram a se tornar predominantes, ou seja, tornaram-se regra em vez de exceção, passando de 53% das concessões em abril de 2015 a 89% em novembro de 2016. Nesse mesmo mês, ocorreu a maior quantidade de concessões do período, sendo que, para cada dez benefícios concedidos, nove envolveram concessões provisórias, sem a realização de perícia.

111. Além do exposto, comparou-se a quantidade de concessões de auxílio-doença realizadas pela APS de São Miguel D'Oeste (SC) para atender o determinado pela ACP nº 50042-27.10.2012.4.04.7200, com a quantidade de concessões dessa espécie de benefício pelas outras 44 APS que deveriam cumprir àquela ACP.

112. Nos meses de setembro e outubro de 2015, bem como no período que compreende os meses de abril de 2016 até agosto de 2017, último mês avaliado, notou-se que pelo menos 25% das concessões de auxílio-doença para atender o determinado naquela ACP ocorreram na APS São Miguel D'Oeste. Nos meses de outubro (52,3%), novembro (50,4%) e dezembro (50,1%) de 2016 e em fevereiro (53,7%) de 2017, a quantidade de concessões sem perícia nessa APS foi superior ao concedido sem perícia por todas as outras 44 APS que estão submetidas as regras daquela ACP.

113. Assim, constata-se uma concentração de concessões provisórias de auxílio-doença para atender o determinado pela ACP nº 50042-27.10.2012.4.04.7200 na APS de São Miguel D'Oeste (SC). Tal situação corrobora relatos dos gestores durante a etapa de planejamento e na pesquisa realizada com os Procuradores da PGF, que sugerem uma movimentação da demanda para APS que estão sob efeitos de alguma ACP.

114. Diante do exposto, observa-se que, apesar das ACP terem como objetivo resolver problemas ou distorções encontradas pelos beneficiários em determinadas regiões, elas afetam a equidade, quando comparadas com a realidade dos beneficiários de localidades que não estejam sob sua vigência, e podem interferir na demanda das APS afetadas.

#### 4.4 Impacto na estrutura e despesas dos órgãos envolvidos

115. No exercício de 2016, o custo operacional da judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 4.668.410.970,40, que corresponde a 24% do custo operacional total dos órgãos envolvidos.

116. Os órgãos envolvidos e os valores estão especificados na Tabela 15, com destaque para a Justiça Federal de 1º e 2º Graus e para a PGF, nos quais a judicialização do INSS representa 38% e 24% do custo operacional, respectivamente.

Tabela 15 – Custo operacional do Sistema de Judicialização no exercício de 2016

Órgão	Custo Operacional Judicialização	Custo Operacional Total
-------	----------------------------------	-------------------------



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

Fontes: SIAFI; resposta ao ofício de requisição 06-307/2017; relatórios de gestão AGU, DPU

117. Considerou-se, no cálculo do custo operacional da judicialização na Justiça Federal de 1º e 2º Graus, o percentual de processos julgados em matéria previdenciária sobre o total de processos julgados nos JEF, no 1ª Grau/Rito Ordinário, nas Turmas Recursais e nos TRF, multiplicado pelas despesas de pessoal e por outras despesas correntes. Os gastos com servidores inativos e com pensionistas não foram computados em nenhum dos órgãos. Os cálculos de cada órgão têm particularidades explicitadas no Anexo 3.

118. Quanto à PGF e ao INSS, o custo operacional foi calculado considerando o quantitativo de Procuradores Federais e de servidores do INSS que atuam na questão, respectivamente, multiplicado pelas despesas de pessoal e por outras despesas correntes.

119. Quanto à DPU, o custo operacional foi calculado pela “razão” dos processos ativos de assistência jurídica em matéria previdenciária sobre o total de processos ativos, multiplicada pelas despesas de pessoal e por outras despesas correntes. A metodologia utilizada para o cálculo do custo de PGF, INSS e DPU também está detalhada no Anexo 3.

#### 4.4.1 Quantitativo de servidores

120. O quantitativo de magistrados e de servidores dos órgãos envolvidos diretamente na questão da judicialização é de 15.889 no exercício de 2016, conforme a Tabela 16. Cumpre esclarecer que os membros e servidores contabilizados na tabela abaixo não atuam exclusivamente na questão previdenciária.

Tabela 16 – Quantitativo de servidores que atuam na questão da judicialização da previdência – exercício 2016

Órgão	Quantitativo Previdenciário	Total
<b>Magistrados - JF de 1º e 2º Graus</b>	1.132	1.900
<b>Servidores - JF de 1º e 2º Graus</b>	10.777	28.575
<b>Procuradoria Geral Federal – PGF</b>	1.670	3.100
<b>INSS (ADJ-APS e PGE)</b>	2.180	36.877
<b>Defensoria Pública da União</b>	140	613
<b>Total</b>	<b>15.889</b>	<b>71.065</b>

Fontes: Relatórios de gestão e respostas a ofícios de requisição.

121. Na Justiça Federal, em regra, os magistrados não atuam exclusivamente com direito previdenciário, mas 54% dos processos de 1ª e 2ª instância, julgados em 2016, versaram sobre esse assunto. Nos JEF, esse percentual foi de 74% e no rito ordinário de 1ª instância, 15%.

122. Na PGF, 1.500 (48%) procuradores atuam exclusivamente em direito previdenciário, enquanto outros 170 também atuam no tema, mas sem exclusividade. Na Defensoria Pública, todos os 140 (23%) defensores atuam exclusivamente em ofícios previdenciários, mas foi informado, em entrevista, que, assim como na PGF, há outros defensores que atuam no tema sem exclusividade.

123. No INSS, foram contabilizados os servidores que atuam nas APSADJ e em apoio às unidades da PFE/INSS e que, portanto, atuam exclusivamente no assunto. Não foi possível levantar o quantitativo de magistrados e de servidores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito

Federal (competência acidentária e delegada) e que atuam na questão previdenciária.

#### 4.4.2 **Peso da judicialização versus concessão administrativa de benefícios**

124. O INSS teve, no exercício de 2016, um custo operacional de R\$ 7,76 bilhões, sendo que aproximadamente 25.000 servidores trabalham na área finalística, conforme o relatório de gestão de 2016. Tais servidores analisaram 8.680.128 de benefícios e deste montante concederam 4.850.499 benefícios.

125. O custo operacional estimado do sistema de judicialização foi de R\$ 4,66 bilhões. O sistema, no exercício de 2016, abrange aproximadamente 15.000 servidores na atividade finalística.

126. Foram julgados, em 2016, na Justiça Federal na 1ª instância aproximadamente 1,06 milhão de processos previdenciários. Estimou-se que foram julgados, no mesmo exercício, 180.000 processos previdenciários na 1ª instância dos Tribunais de Justiça (competência delegada e acidentária). Este cálculo considerou a “razão” do quantitativo de casos novos previdenciários sobre o quantitativo total de casos novos em 2016, conforme descrito no Anexo 3.

127. Desse modo, foram julgados em 1ª instância 1,24 milhão de processos previdenciários e foram concedidos, revisados ou reativados 588 mil benefícios em virtude de decisões judiciais.

128. O INSS concedeu 56% dos requerimentos administrativos analisados. Por sua vez, o sistema de judicialização determinou a implantação, revisão ou reativação de 47% dos processos julgados em 2016.

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

#### 4.4.3 **Custo com perícias médicas**

130. O gasto no exercício de 2016 com perícias judiciais na Justiça Federal e na Justiça Estadual, nas competências acidentária e delegada, foi de R\$ 199.419.744,64, conforme a Tabela 17. Foram realizadas 486.960 perícias na Justiça Federal e 56.628 em dezessete Tribunais de Justiça (competência delegada).

131. Não foi possível colher os dados em dez Tribunais de Justiça - competência delegada (Alagoas, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe) que ainda não utilizam o sistema AJG da Justiça Federal. Também não há o quantitativo e o custo unitários médio por Unidade da Federação em nenhum dos 27 Tribunais de Justiça, quando atuam na competência acidentária, havendo somente os dados do valor total consolidado.

Tabela 17 – Valor gasto com perícias judiciais no exercício de 2016

Órgão	Valor Gasto	%
<b>Justiça Federal</b>	R\$ 147.252.708,35	73,84%
<b>Justiça Estadual - competência delegada</b>	R\$ 23.132.665,84	11,60%
<b>Justiça Estadual - competência acidentária</b>	R\$ 29.034.370,45	14,56%
<b>Total</b>	<b>R\$199.419.744,64</b>	

Fonte: AJG e SIAFI

132. Os honorários pagos aos peritos judiciais, na Justiça Federal e na Justiça Estadual - competência delegada, são normatizados pela Resolução 305/2014, do Conselho da Justiça Federal. Segundo esta norma, nas varas de rito ordinário da Justiça Federal, o valor mínimo a ser pago é de R\$ 62,13 e o máximo, de R\$ 248,53. Nos JEF e na Justiça Estadual – competência delegada, o valor

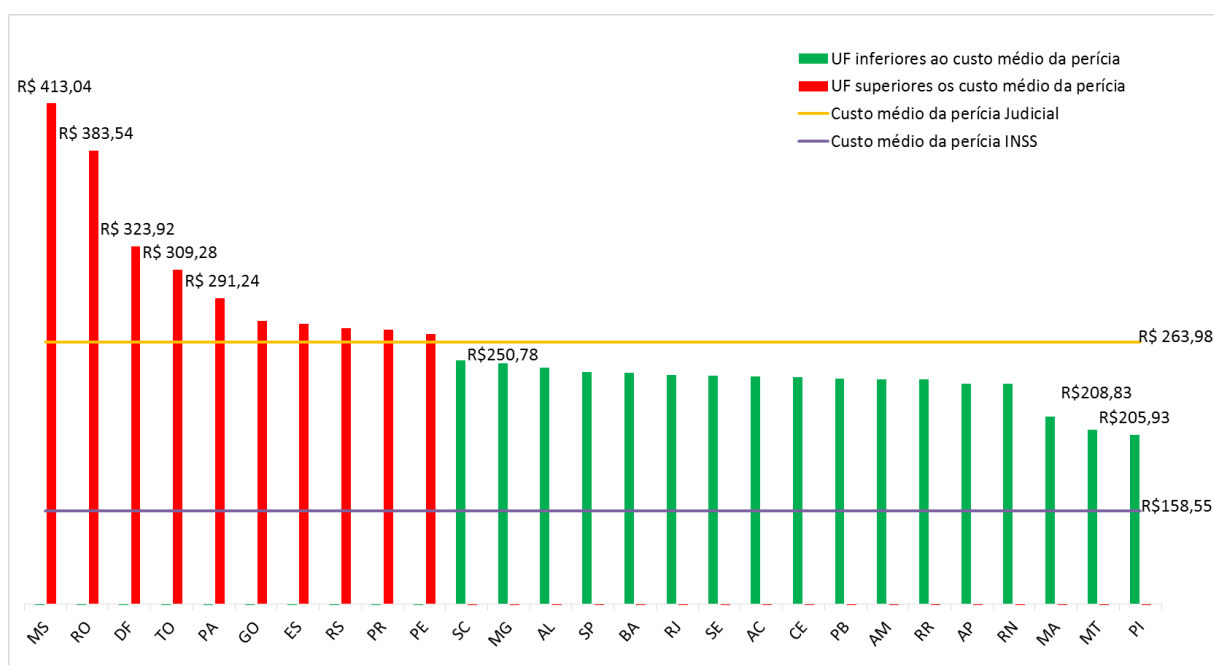
máximo é de R\$ 200,00.

133. O juiz, mediante decisão fundamentada, pode arbitrar os honorários periciais máximos em até três vezes o valor mencionado, ou seja, R\$ 600,00 para JEF e competência delegada e R\$ 745,59 para as varas federais de rito ordinário.

134. Os honorários do perito na Justiça Estadual na competência acidentária são regidos pela Resolução 232/2016, do Conselho Nacional de Justiça, que estipula o valor máximo de R\$ 370,00 para o pagamento de médicos peritos do juízo. O magistrado, de forma fundamentada, pode ultrapassar esse montante em até cinco vezes, ou seja, o valor poderá ser de até R\$ 1.850,00.

135. O custo médio da perícia judicial na Justiça Federal, no exercício de 2016, foi de R\$ 263,98. O custo médio na Justiça Estadual - competência delegada foi de R\$ 395,37. Ao cálculo do custo da perícia foram acrescidos 20% nos honorários pagos referentes aos encargos previdenciários. O Gráfico 9 e o Gráfico 10 demonstram o custo médio das perícias por UF nas competências originárias e delegadas.

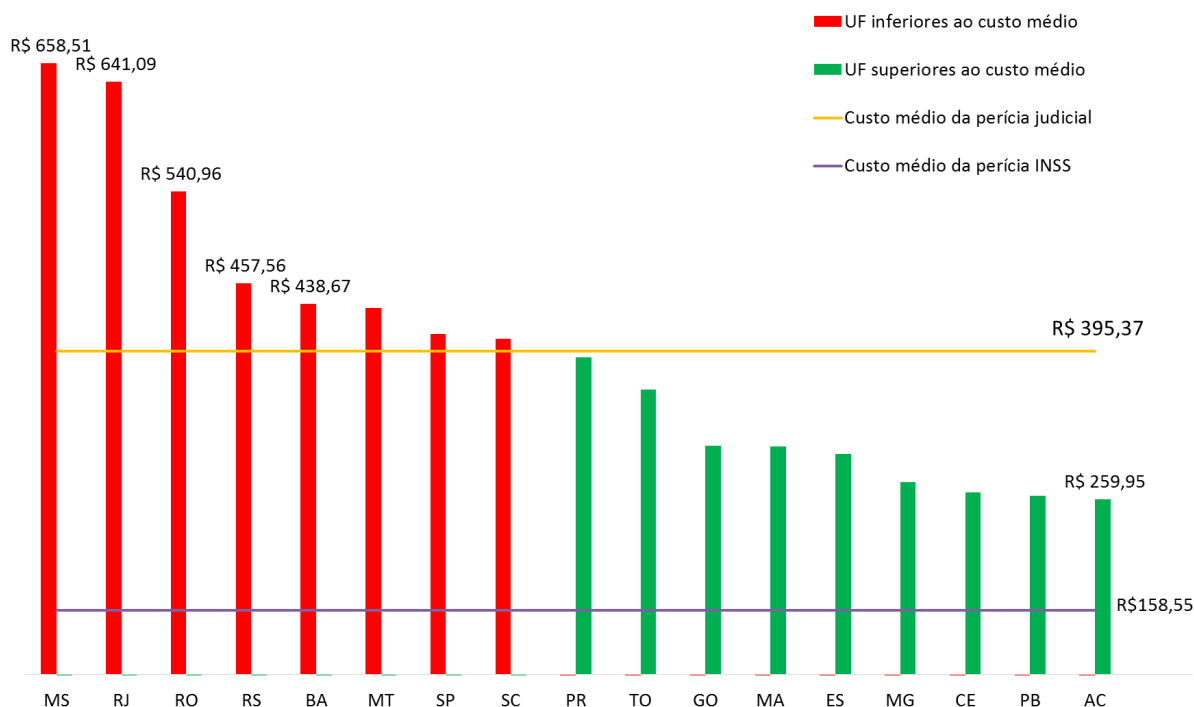
Gráfico 9 – Custo médio da perícia judicial por Estado na Justiça Federal.



Fonte: TRF-4 – resposta ao ofício de requisição 06-307/2017; Relatório de gestão do INSS – exercício de 2016.

Gráfico 10 – Custo médio da perícia judicial por estado nos Tribunais de Justiça na competência delegada





Fonte: TRF-4 – resposta ao ofício de requisição 06-307/2017; Relatório de gestão do INSS – exercício de 2016.

136. A despesa total com perícias na Justiça Estadual nas competências acidentária e delegada é de aproximadamente 27% do total despendido com perícias (Tabela 17), enquanto os processos previdenciários nos Tribunais de Justiça representam aproximadamente 17% dos casos novos previdenciários em todo o Judiciário brasileiro.

137. Outro dado que demonstra o custo maior da perícia da Justiça Estadual é a comparação com a Justiça Federal. Na Justiça Estadual - competência delegada, o custo médio (R\$ 395,37) é aproximadamente 50% maior que o custo médio na Justiça Federal (R\$ 263,98).

138. Na análise do Gráfico 9, percebe-se que Mato Grosso do Sul, Rondônia, Distrito Federal e Tocantins têm as perícias mais caras no âmbito da Justiça Federal: R\$ 413,04, R\$ 383,54, R\$ 323,92 e R\$ 309,28, respectivamente. Esses valores são superiores à média mais o desvio padrão da população.

139. Na análise do Gráfico 10, o estado com o maior custo na competência delegada também é Mato Grosso do Sul, com valor médio de R\$ 658,51. Em seguida, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e Bahia com, respectivamente, R\$ 641,09, R\$ 540,96, R\$ 457,56 e R\$ 438,67. A Tabela 18 abaixo compara os valores pagos na Justiça Federal com os pagos na Justiça Estadual.

140. Nota-se que o custo médio da perícia no Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul na competência delegada é bem próximo do máximo de R\$ 720,00 (3 vezes o valor máximo de R\$ 200,00, normatizado pelo CJP, mais encargos previdenciários).

Tabela 18 – Custo comparado da perícia por UF na Justiça Federal e na Justiça Estadual

UF	Justiça Federal	Justiça Estadual	Diferença %
Rio de Janeiro	R\$ 243,39	R\$ 641,09	163%
Mato Grosso	R\$ 208,83	R\$ 434,44	108%
Bahia	R\$ 244,55	R\$ 438,67	79%
Rio Grande do Sul	R\$ 272,65	R\$ 457,56	68%
São Paulo	R\$ 244,98	R\$ 410,67	68%

<b>Santa Catarina</b>	R\$ 252,33	R\$ 406,37	61%
<b>Mato Grosso do Sul</b>	R\$ 413,04	R\$ 658,51	59%
<b>Paraná</b>	R\$ 271,42	R\$ 389,90	44%
<b>Maranhão</b>	R\$ 217,38	R\$ 308,35	42%
<b>Rondônia</b>	R\$ 383,54	R\$ 540,96	41%
<b>Tocantins</b>	R\$ 309,28	R\$ 360,00	16%
<b>Goiás</b>	R\$ 277,04	R\$ 308,59	11%
<b>Ceará</b>	R\$ 241,74	R\$ 266,80	10%
<b>Minas Gerais</b>	R\$ 250,78	R\$ 275,80	10%
<b>Espírito Santo</b>	R\$ 275,41	R\$ 301,13	9%
<b>Paraíba</b>	R\$ 241,23	R\$ 262,98	9%
<b>Acre</b>	R\$ 242,42	R\$ 259,95	7%

Fonte: TRF-4 – resposta ao ofício de requisição 06-307/2017

141. Merece destaque a diferença entre os valores pagos na Justiça Federal e na Justiça Estadual na mesma Unidade da Federação. No Rio de Janeiro, o custo da perícia na Justiça Estadual é 163% maior que o custo na Justiça Federal; no Mato Grosso, essa proporção é de 108%; e na Bahia, de 79%, no Rio Grande do Sul e São Paulo, de 68%.

142. O INSS, no exercício de 2016, tinha em seu quadro aproximadamente 4.103 médicos peritos ativos na folha salarial, que realizaram 6.847.993 perícias no período, segundo o relatório de gestão. A carga semanal de trabalho de aproximadamente 90% dos médicos peritos é de 40 horas, 7% trabalham 30 horas e 3%, 20 horas. A quantidade média de perícias realizadas por dia foi de 7,84 perícias, ponderando a jornada de trabalho e considerando 220 dias úteis trabalhados no ano.

143. Assim, o custo médio da perícia do INSS no exercício de 2016 foi de R\$ 158,55, considerando o quantitativo de perícias realizadas e o custo da folha salarial dos peritos médicos ativos no INSS. A título de comparação, esse valor representa 60% do valor médio pago na Justiça Federal e 40% do valor médio da Justiça Estadual na competência delegada.

#### 4.4.4 Custo com multas judiciais

144. No exercício de 2016, foram autuados Precatórios e RPVs no valor de R\$ 9.079.485,41, referentes a 1.342 multas cominatórias em ações nas quais constava o INSS como órgão executado. Esses dados foram extraídos do Siafi e segregados pelo código 08.05.15.00 da Tabela Única de Assunto da Justiça Federal - TUA.

145. A multa cominatória (TUA 08.05.15.00), também conhecida como astreinte, é imposta pelo magistrado em razão da demora no cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer. Tem o efeito de pressionar o devedor a cumprir a decisão judicial. Nas ações contra a Fazenda Pública Federal, é paga pela Justiça Federal por meio de Precatórios e de RPVs, com os recursos do Orçamento Geral da União.

146. Há casos em que a multa cominatória já é imposta na decisão inicial, a exemplo dos casos de antecipação de tutela, em que juízes aplicam multas diárias automaticamente a partir do trigésimo primeiro dia por não cumprimento da decisão.

147. Os gestores entrevistados, sejam do INSS, sejam da PGF/AGU, desconheciam os valores das multas e a quantidade de sentenças em que elas são aplicadas. Nas reuniões da equipe de auditoria sobre o assunto, tais gestores informaram que não havia tais multas, que o montante não era significativo ou, nos casos em que ocorria, que a multa não era efetivamente cobrada, sendo objeto de recurso suspensivo pelo procurador responsável. Tal informação não se mostrou consistente com os valores levantados no Siafi no exercício de 2016.

148. Assim, o efeito coercitivo e pedagógico da multa cominatória na questão da judicialização não é observado na prática. A multa é aplicada ao INSS pela Justiça Federal, que emite o precatório ou RPV, e o recurso é pago ao segurado (em regra) sem que a unidade do INSS ou da PGF que ocasionou a penalidade tenha ciência da despesa gerada aos cofres públicos, aumentando o ônus da Fazenda Pública nas questões previdenciárias.

149. O TCU tem recebido seguidas notificações, principalmente de magistrados, sobre aplicação de multas ao INSS, como nos casos dos TC 029.485/2016-9 e TC 029.488/2016-8, apensados a esse levantamento. Magistrados também relataram a ocorrência de aplicação de multas cominatórias na pesquisa descrita no capítulo 5.

150. Há outros pagamentos de multas judiciais impostas ao INSS como órgão executado (TUA 01.03.10.01). Os valores não são significativos e não foi possível estabelecer uma relação direta com o fenômeno da judicialização.

## **5. FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A JUDICIALIZAÇÃO**

151. A principal fonte de informação para identificar os fatores que contribuem para a judicialização foram respostas e comentários obtidos nas pesquisas realizadas por meio de formulário eletrônico. Foi realizada pesquisa com magistrados da Justiça Federal que atuam na área previdenciária e com Procuradores Federais da PGF/AGU, tendo sido encaminhados 1.298 e 3.882 formulários, respectivamente.

152. A pesquisa obteve uma taxa de resposta de 27% dos magistrados (348) e de 22% dos procuradores (844). Dos procuradores que responderam, 85% atuam ou atuaram na defesa do INSS nos últimos três anos, o que representa 43% dos 1660 procuradores que atuam em direito previdenciário.

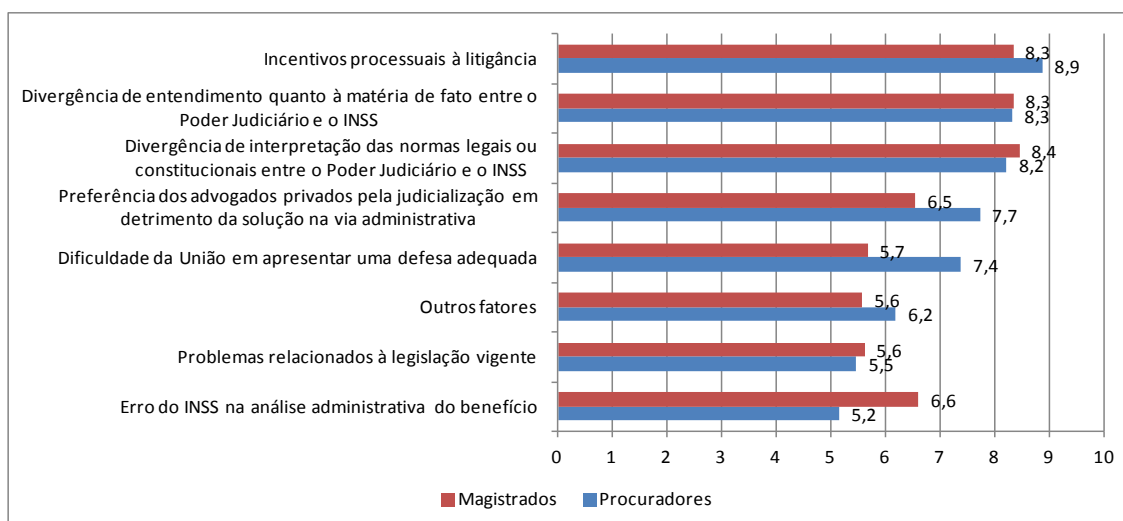
153. A pesquisa teve como escopo conhecer a percepção dos participantes sobre a judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS, mediante o levantamento dos principais fatores que contribuem para essa judicialização e dos principais motivos de provimento das ações que requerem benefícios por incapacidade; aposentadoria por idade rural; aposentadoria por tempo de contribuição; amparo assistencial à pessoa com deficiência; e pensão por morte.

154. Buscou-se, ainda, a percepção dos magistrados e dos procuradores acerca da suficiência dos laudos médico-perícias e da atuação do TCU na questão da judicialização dos benefícios previdenciários. Foi solicitada a apresentação de boas práticas e sugestões para melhorias do sistema.

155. Aos procuradores foram formuladas perguntas sobre o cumprimento, pela Justiça Estadual e Federal, dos procedimentos judiciais normatizados pelo CNJ e CJP; e aos magistrados, quesitos para avaliar a defesa da União realizada pela PGF.

156. No Gráfico 11, é possível verificar a nota média atribuída a cada fator por magistrado e procurador, em uma escala de importância de zero a dez, sendo dez um fator que contribui muito para a judicialização. Os principais fatores apontados em ambas as pesquisas foram os incentivos processuais à litigância e a divergência de entendimento entre o INSS e o Poder judiciário, seja em matéria de fato, seja na interpretação de normas previdenciárias.

Gráfico 11 – Fatores que contribuem para a judicialização segundo magistrados e procuradores



Nota média atribuída por magistrados e por procuradores à seguinte questão: “Avalie, em sua opinião, como cada item abaixo contribui para o aumento da judicialização dos conflitos em matéria previdenciária”. Zero: fator que não contribui. Dez: fator que contribui muito.

## 5.1 Incentivos processuais à litigância

157. O aumento da judicialização na percepção dos magistrados e dos procuradores deve-se, em grande parte, aos incentivos processuais à litigância, que consistem, entre outros, na gratuidade judicial e na ausência de riscos ou de ônus à parte vencida, no caso do segurado. Na pesquisa com os magistrados e os procuradores, as notas neste quesito, na escala de 0 a 10, foram 8,3 e 8,9, respectivamente.

158. O benefício da **assistência judiciária gratuita (AJG)**, que consiste na possibilidade de a parte com insuficiência de recursos ter acesso ao judiciário, independentemente do pagamento de custas, já era previsto na Lei 1.060/1950, recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Tal lei garantiu aos menos favorecidos o direito de acesso à justiça e à tutela jurisdicional em situação material de igualdade, isentando-os das despesas do processo.

159. Com a vigência do novo CPC, em março de 2016, a gratuidade de Justiça passou a ser regida de modo mais extensivo, pelos arts. 98 a 102 do referido Código (Lei 13.105/2015), que estabelecem que pessoas naturais ou jurídicas com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios têm direito à gratuidade da justiça. Esta gratuidade dispensa os beneficiários do pagamento, entre outros, de custas judiciais; de honorários do advogado e do perito; e de despesas com exames considerados essenciais.

160. Os Juizados Especiais Federais, como relatado nos parágrafos 34 a 38, trouxeram uma **celeridade** à Justiça Federal de 1º grau. Não obstante, aponta um magistrado que esta estrutura estimula a judicialização dos benefícios previdenciários, pois incentiva a litigiosidade.

161. Outro ponto destacado pelos respondentes é a **ausência de sucumbência**, ou seja, a parte perdedora, no caso do segurado, não fica obrigada a arcar com os honorários da parte vencedora.

162. Além disso, a atual jurisprudência torna pouco provável que o segurado que recebeu valores do benefício em sede de **antecipação de tutela** tenha que **devolver** esses **recursos** em caso de decisão final favorável à autarquia. Em regra, é reconhecida a boa fé e os pagamentos realizados pelo INSS até a data de cancelamento do benefício não podem ser ressarcidos.

163. O caso a seguir, identificado durante os trabalhos de campo, exemplifica a ausência de riscos na propositura de ações contra o INSS:

O segurado, ocupação “servente de obras”, recebeu auxílio-doença concedido pelo INSS de 6 a 9/2012, quando teria cessado a incapacidade e o benefício. Fez nova perícia em 12/2014, apresentando atestado de 6/2014 com a seguinte orientação “necessita de 20 dias de repouso”,

(CID L20 – dermatite atópica) e indicação de “alergia a cimento”. Perito do INSS concluiu pela ausência de incapacidade. O segurado impetrou ação para o “restabelecimento de benefício previdenciário com pedido de antecipação de tutela” em 2/2015. O magistrado deferiu a AJG, concedeu tutela antecipada em 6/2015, baseada em relatórios médicos apresentados pelo segurado, e determinou a realização de perícia. O benefício foi implantado pelo INSS e passou a ser pago ao segurado. A perícia judicial foi realizada no mesmo mês da antecipação de tutela e concluiu pela ausência de incapacidade, da mesma forma que a perícia do INSS. Magistrado emitiu sentença em 9/2017, considerando improcedente o pedido, revogando a tutela antecipada, mas desobrigando o segurado de devolver “quaisquer valores recebidos”, considerados de boa-fé. A tarefa (cessação de benefício) foi cadastrada pelo INSS em 31/1/2018. O benefício permanecia ativo até a data da visita da equipe de auditoria, em 7/2/2018, tendo sido pagos cerca de R\$ 30.500,00 ao segurado, que não serão ressarcidos. Entre 3/2017 e 3/2018 foram cadastradas 34.703 tarefas de natureza similar (cessação de benefício) nos sistemas das APSADJ.

164. A percepção majoritária entre os participantes da pesquisa é que o baixo custo do acesso e a ausência de riscos estimulam a judicialização, especialmente, pela outorga do benefício da justiça gratuita à maior parte dos litigantes. Desse modo, não há sucumbência do segurado, ou seja, não há o que perder.

165. Observa-se o que foi acima relatado nos recortes a seguir, extraídos de observações dos participantes das pesquisas:

Observações de magistrados:

Reiteração indiscriminada e ilimitada de requerimentos sem riscos ou ônus à parte autora.

A gratuidade do JEF e ausência de ônus nas litigâncias temerárias, aliado às questões anterior, é um terreno muito fértil para a aglomeração de ações infundadas, que certamente implicarão na falência do JEF num futuro próximo.

Há na legislação um incentivo ao demandismo "aventureiro", já que, conforme art. 98 do CPC, a gratuidade da justiça é a regra, ao passo que o art. 55 da Lei 9099/95 isenta o vencido, na primeira instância, do pagamento de custas - irrisórias no âmbito da justiça federal - e de honorários advocatícios. A percepção deste Magistrado é de que vale a pena para partes autoras, embora não amparadas por qualquer direito, tentar produzir provas, não raramente imbuídas de má-fé processual, para induzir em erro Magistrados, no afã de obterem benefícios previdenciários.

Observações de procuradores:

A velocidade desses processos incentiva diretamente a busca desse meio de resolução de litígio, sobretudo sem custas.

Um grande fator [que contribui para] a judicialização tem sido a rapidez dos processos no Juizados Especiais, e a ausência de devido processo legal, além da criação de Turmas Recursais e Câmaras que otimizam o desempenho do Judiciário e assolam os Procuradores Federais que não dão conta da demanda.

Creio que a criação dos Juizados Especiais Federais aumentou muito a demanda.

166. Outra questão levantada, tanto por magistrados quanto por procuradores, é a possibilidade de honorários na via judicial. Os advogados não teriam interesse de resolver as causas por via administrativa, pois estariam interessados nos valores atrasados, segundo os respondentes. Mesmo nos JEF, na qual a utilização de advogados não é necessária, 68% dos magistrados responderam que os autores sempre ou quase sempre são representados por advogados.

167. Relata um magistrado que são raros os casos em que advogados pedem ao juízo para destacar os honorários contratuais até o montante de 30% do valor dos atrasados via RPV. A maioria opta por receber seus honorários diretamente no banco com o saque do RPV, pois podem ficar com montante acima de 30% do valor pago.

168. Há relatos de que advogados chegam a ficar com o montante entre 50% e 100% dos



atrasados. A demora na conclusão dos processos, até o final do pagamento dos créditos, estimula a litigância ao aumentar o valor da condenação e, por conseguinte, dos honorários dos advogados.

169. Outro ponto relatado é que motivos de ordem histórica, ligados à organização e ao funcionamento da nossa sociedade (administração pública, indivíduos e relações entre ambos), levam à busca do judiciário em detrimento da via administrativa.

## **5.2 Divergência entre INSS e Poder Judiciário**

170. Outros dois fatores que contribuem muito para a judicialização do INSS estão relacionados à divergência de entendimento entre INSS e Poder Judiciário quanto à matéria de fato ou quanto à interpretação de normas legais ou constitucionais, segundo avaliação de magistrados e procuradores, em uma escala de zero a dez, sendo zero para fatores que não contribuem para a judicialização e dez para fatores que contribuem muito:

- 265 magistrados (76%) e 616 procuradores (73%) atribuíram notas de oito a dez ao fator “divergência de entendimento quanto à matéria de fato”;

- 269 magistrados (77%) e 597 procuradores (71%) atribuíram notas de oito a dez ao fator “divergência de interpretação das normas legais ou constitucionais”.

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

172. Muitos procuradores (158) mencionaram que membros do Poder Judiciário parecem ter entendimentos mais favoráveis ao segurado que o INSS, seja em casos concretos ou abstratos. Essa percepção dos pesquisados é manifesta por meio de expressões como “ativismo judicial”, “interpretação muito variada”, “criação de teses jurídicas”, “jurisprudência leniente”, entre outras, como pode ser observado nos recortes a seguir, meramente exemplificativos:

Ativismo judicial. Creio ser uma das maiores razões da judicialização previdenciária. A atuação cotidiana demonstra que diversos juízes fazem uso do INSS como ferramenta de justiça social. Criam teses e até regramento novo, usurpando função própria do legislativo. [...] Tornou-se muito fácil ao Poder Judiciário afastar regras legais e, pior, ainda o fazem sem declarar a regra inconstitucional.

A interpretação muito flexível que o Judiciário dá à legislação previdenciária, concedendo benefícios em situações que não seriam devidas, em nome do ativismo judicial.

Ativismo judicial. Pouca importância ao silogismo e excesso de liberdade para o magistrado julgar cada caso, à guisa de solipsismo. No âmbito do Juizado Especial Federal e nas comarcas, na questão previdenciária, a atuação dos magistrados com essa liberdade é apenas um reflexo geral da posição atual do Judiciário e da falta de controle.

Na prática, o que se percebe é que, aparentemente, o Judiciário acaba por capitalizar com entendimentos desfavoráveis ao INSS. A cada passo se criam novos entendimentos, à alegação de que a legislação é omissa (ou não), o que aumenta consideravelmente as situações que dão ensejo à concessão de benefícios. Quem olha de fora percebe que existem duas previdências: uma da lei e outra confeccionada diuturnamente pelo judiciário.

Judiciário atuando de forma excessiva como legislador.

Há uma política notória na concessão de benefícios previdenciários, muitas vezes até contra a lei. Em Direito Administrativo, o princípio que deve vigorar é o de que as dúvidas são resolvidas em favor do Estado. No entanto, nos processos previdenciários, as dúvidas estão sendo resolvidas em favor do segurado.

Concessão irrestrita de benefícios por parte do judiciário.

Atuação “assistencialista” do Poder Judiciário (como por exemplo, mitigação do princípio da congruência entre o pedido e a sentença, o que dificulta a defesa do INSS, e interpretações 'pro misero' extremamente elásticas e flexíveis de requisitos objetivos previstos na legislação previdenciárias).

"Criação" de normas pelo Poder Judiciário (sobretudo STJ) e disseminação de teses contrárias às da Administração Pública, em cursos e palestras, pelos próprios membros do Poder Judiciário[...].

[...] há o fato de que o Judiciário com base em princípios e o que considera equidade desconsidera o previsto na Legislação, o que acarreta uma enorme gama de processos.

Liberdade absurda dos juízes em decidir a favor dos particulares em detrimento da lei previdenciária bastando “fundamentar” como lhe convier, sendo que nos Juizados Especiais Federais é praticamente impossível lutar contra esse sistema pois, pela lei não pode rediscutir fatos, não cabe recurso em matéria processual e os recursos ao STF são de cabimento muito restrito.

173. Alguns magistrados também se manifestaram nesse mesmo sentido, como pode ser observado nos exemplos abaixo, retirados de comentários realizados no formulário de pesquisa:

Jurisprudência leniente e muitas vezes contra *legem*. Divergências jurisprudenciais que nunca terminam, incentivando a litigância pela sorte.

Interpretação jurídica no âmbito judicial muito benevolente, em prol dos segurados, a qual em muitos casos contribui para a instituição de uma indústria de demandas previdenciárias.

Ativismo judicial exacerbado na interpretação da legislação previdenciária, o qual amplia sobremaneira as chances de êxito na via judicial, em comparação com as decisões administrativas, e, por consequência, fomentam o ajuizamento de ações.

Excessiva flexibilização da coisa julgada em prol do segurado.

174. Por outro lado, magistrados e procuradores também indicaram que o INSS demora a internalizar entendimentos jurisprudenciais, deixando de alinhar seu entendimento ao entendimento do Poder Judiciário, tanto em relação à interpretação da norma quanto à análise da matéria fática. Para alguns respondentes, a autarquia deveria seguir as orientações da Procuradoria e alterar seus normativos, que muitas vezes seriam mais restritivos que o texto legal (segundo esses pesquisados).

175. A seguir, será feita uma breve análise das divergências de entendimento nas ações previdenciárias providas, favoráveis aos segurados, nos grupos de benefícios mais judicializados. Tal análise tem como base os principais motivos de provimento indicados nas pesquisas e os comentários nelas registrados.

176. Cada motivo foi avaliado em uma escala de zero a dez, na qual “zero” representa “motivo ausente em todos os processos providos” e “dez” representava “motivo presente em todos os processos providos”.

#### 5.2.1 **Motivos de provimento dos benefícios por incapacidade**

177. Tanto procuradores como magistrados indicaram que o principal motivo de provimento dos processos sobre incapacidade é a “divergência de entendimento, em casos concretos, entre Judiciário e INSS, quanto à existência, o início ou a duração da incapacidade”. Esse motivo foi avaliado com média 8,4 e 8,3 por procuradores e magistrados, respectivamente.

178. Magistrados e procuradores expressaram que a divergência de entendimento reside na avaliação realizada pelos diferentes peritos envolvidos: o perito do INSS, servidor público de carreira; e o perito do Poder Judiciário, médico particular indicado pelo magistrado. Por outro lado, os dois grupos pesquisados percebem o problema de maneira distinta.

179. Para muitos procuradores, a razão para as divergências encontra-se principalmente na

atuação dos médicos peritos judiciais que, segundo eles, seriam despreparados para a realização de perícias previdenciárias, confundiriam doença com incapacidade e seriam tendenciosos, entre outras características, como pode ser observado nos comentários de dois procuradores, reproduzidos a seguir:

Os Peritos Judiciais, nas ações previdenciárias, são remunerados [...] em valores muito superiores aos estipulados pela resolução do CNJ [...]. Logo, muitos peritos judiciais praticamente sobrevivem das perícias judiciais, de modo a não desejarem criar "problemas" com os advogados dos segurados. De fato, quando um perito judicial se destaca pela constatação de plena capacidade (e correlata manutenção da conclusão do INSS) é sempre alvo de exceções, impugnações, etc., por parte dos advogados privados, os quais afastam tais profissionais com a chancela do Poder Judiciário. A PGF, por outro lado, raramente [...] impugna a nomeação de peritos desfavoráveis ao INSS, seja em razão da atuação deficiente de muitos procuradores federais [...], seja em razão da ausência de diretriz unificada de atuação.

As divergências de entendimento entre o judiciário e o INSS em relação às incapacidades, na verdade, são divergências entre os peritos nomeados pelos juízes e os médicos peritos concursados do INSS. Com efeito, este tipo de ação, em sua grande maioria, só discute se há ou não incapacidade. E o que o perito judicial (nomeado muitas vezes sem qualquer critério, mesmo não sendo especialista) concluir, é simplesmente repetido na sentença. Não há qualquer responsabilização de peritos que, visando a aumentar seus honorários, concluem sempre pela existência de incapacidade da parte. Se o judiciário entende que as perícias feitas pelos médicos do INSS estão erradas ou são viciadas, deveria haver uma modificação macro nessa sistemática, e não simplesmente desconsiderar a perícia oficial do INSS e adotar como verdade absoluta a perícia de um nomeado, sem qualquer critério de isenção.

180. Também foram relatados casos de peritos que concluem pela incapacidade em 100% dos processos e de magistrados que desconsideram o laudo pericial quando este é desfavorável ao segurado ou determinam a realização de novas perícias até alcançar uma conclusão diferente.

181. Segundo os procuradores, a situação é mais grave na competência delegada, onde seria mais difícil encontrar peritos qualificados. De fato, ao avaliarem a completude dos laudos periciais e o preparo dos peritos, procuradores atribuíram notas semelhantes aos peritos da Justiça Federal e do INSS e qualificaram com notas inferiores os laudos da Justiça Estadual.

182. Alguns magistrados, por sua vez, relataram fragilidades na perícia do INSS, como:

- não utilização de peritos especialistas na enfermidade do segurado;
- política de redução de benefícios por incapacidade, o que faria suspeitar de uma suposta orientação interna para a não concessão;
- peritos mais rigorosos e que não considerariam aspectos socioeconômicos e o princípio do *in dubio pro misero*;
- suposta falta de qualidade técnica nos peritos do INSS.

183. Ao avaliarem a perícia médica do INSS e a perícia da Justiça Federal, os magistrados atribuíram, em média, notas inferiores à autarquia, principalmente quanto ao item completude (se os laudos trazem todos os elementos necessários para avaliar existência, início e duração da incapacidade).

184. Muitos procuradores e alguns magistrados observaram, ainda, que a falta de um médico perito assistente durante a realização da perícia judicial prejudica a defesa do INSS. É mencionado que a presença de um perito assistente reduziria de maneira significativa os casos de julgamentos procedentes.

## 5.2.2 Motivos de provimento das aposentadorias por idade rurais

185. O principal motivo de provimento nas ações sobre aposentadorias por idade rurais é a divergência quanto à validade das provas, avaliado com notas 8,9 e 8,6 por procuradores e



magistrados, respectivamente.

186. Alguns procuradores relatam que no processo judicial as provas são “banalizadas” ou “flexibilizadas” e que a concessão é feita quase que exclusivamente com base em testemunhas apresentadas em juízo. Isso, inclusive, facilitaria a ocorrência de fraudes, segundo esses procuradores.

187. Alguns magistrados, no entanto, atribuem o provimento dos processos ao fato de que o INSS não estaria instruindo adequadamente o processo administrativo, ao não realizar pesquisa ou justificção administrativa ou realizá-las de maneira deficiente.

188. Outro motivo avaliado de maneira relevante por procuradores e magistrados é a divergência em relação ao enquadramento como segurado especial. É o caso dos trabalhadores volantes ou boias-frias, que são enquadrados como segurados especiais pelo Poder Judiciário e, assim, não é exigida contribuição para concessão do benefício.

### 5.2.3 **Motivos de provimento das aposentadorias por tempo de contribuição**

189. O principal motivo de provimento das ações judiciais sobre aposentadorias por tempo de contribuição está relacionado à comprovação de períodos de atividade especiais, que permitem a conversão de tempo comum em tempo especial (majorado). Outros dois motivos avaliados considerados importantes pelos pesquisados se relacionam com períodos de atividade rural e tempos de serviço e vínculos reconhecidos por meio de conciliação na Justiça do Trabalho.

190. A diferença entre a jurisprudência sobre comprovação de tempo especial, seguida pelos magistrados, e a legislação infra legal, seguida pelo INSS, é um dos fatores comentados por procuradores e magistrados como causa desses provimentos. Diferenças na análise das provas, posicionamento do Poder Judiciário, limitações e erros do INSS na instrução administrativa também foram mencionados.

### 5.2.4 **Motivos de provimento do BPC para pessoas com deficiência**

191. No caso do BPC para pessoa com deficiência, o principal motivo para o provimento é a questão dos critérios de miserabilidade, assunto pacificado no STF e já tratado em tópico anterior desse relatório. A existência de deficiência que justifique a concessão do benefício também foi considerada um motivo relevante pelos pesquisados, guardando estreita relação com a análise realizada há pouco sobre as perícias do INSS e judicial.

192. Alguns magistrados atribuem esse tipo de ação a não realização de perícias sociais pelo INSS, enquanto alguns procuradores associam o provimento desses benefícios a uma atuação mais favorável ao segurado por parte do Poder Judiciário, como já mencionado.

### 5.2.5 **Motivos de provimento das pensões por morte**

193. Procuradores e magistrados indicaram a divergência de entendimento quanto à classificação do dependente como companheiro(a) como o principal motivo de provimento desse tipo de ação.

194. A divergência aqui reside principalmente nos tipos de prova aceitos pelo INSS e pelo Poder Judiciário. Enquanto o INSS exige três documentos, o Poder Judiciário pode conceder esse benefício exclusivamente por meio de testemunhas ou realizando diligências. A utilização de três documentos como prova da relação de companheiro(a) está prevista no art. 22, §3º, do Decreto 3.048/1999 e sofreu críticas tanto de magistrados como de procuradores.

## 5.3 **Volume de requerimentos administrativos no INSS**

195. Especialistas que participaram de painel durante a etapa de planejamento apontaram o grande volume de requerimentos como um fator que cria uma elevada quantidade de casos onde o segurado, insatisfeito com a análise realizada pelo INSS, busca o Poder Judiciário para solicitar o direito que entende possuir.

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

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

197. Analisando as bases de dados do INSS, é possível observar que o percentual de concessões judiciais e o percentual de indeferimentos nas Gerências Executivas do INSS se mostraram positiva e significativamente relacionadas (*Pearson*), ou seja, GEX com maiores porcentagens de indeferimentos tendem a apresentar também maiores porcentagens de concessões judiciais. No caso de aposentadorias por idade rurais, de BPC para pessoas com deficiência e de pensões por morte, essas correlações tenderam a ser mais altas do que para benefícios por incapacidade e aposentadorias por tempo de contribuição, como pode ser observado na Tabela 19.

Tabela 19 – Correlação entre percentual de judicialização e percentual de indeferimento nas Gerências Executivas do INSS – Principais espécies

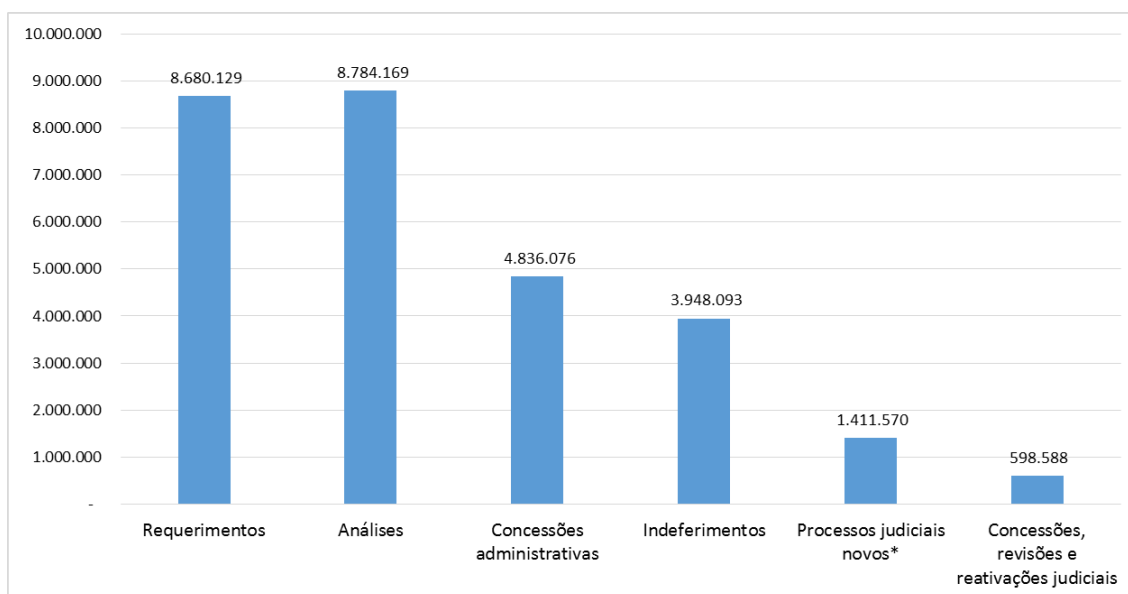
	<i>Pearson</i>	<b>SIG. (2-tailed)</b>	<b>N</b>
<b>Aposentadoria por idade rural</b>	0,728	0	95
<b>BPC pessoas com deficiência</b>	0,695	0	95
<b>Pensão por morte</b>	0,752	0	95
<b>Benefícios por incapacidade</b>	0,450	0	95
<b>Aposentadoria por tempo de contribuição</b>	0,404	0	95

Fonte: Dirben/INSS e base de dados de concessões do INSS. Os dados de algumas GEX foram somados ou distribuídos entre outras gerências, tendo em vista que algumas unidades não possuem APSADJ e outras foram criadas ou divididas durante o período analisado. Assim, foram consideradas 95 das 104 GEX existentes.

198. A correlação entre indeferimentos e judicialização é, em certa medida, esperada, tendo em vista que, em regra, há necessidade de negativa da autarquia para autuação de processo judicial. Cabe levantar o montante de implantações judiciais em relação ao volume de requerimentos e indeferimentos do INSS.

199. Segundo o INSS, em 2016 e 2017 foram requeridos 8.680.128 e 8.699.734 benefícios previdenciários ou assistenciais no INSS, respectivamente. Somente em 2016 foram analisados 8.784.169 requerimentos administrativos, dos quais foram concedidos 4.836.067 (55%) e indeferidos 3.948.093 (45%). O Gráfico 12, a seguir, demonstra a relação entre requerimentos administrativos, análises, concessões, indeferimentos e concessões judiciais no ano de 2016, assim como a quantidade de novos processos judiciais autuados na 1ª instância.

Gráfico 12 – Quantidade de requerimentos, análises, concessões e indeferimentos em 2016



Fontes:

Qtde. de requerimentos, análises, concessões, revisões e reativações judiciais e indeferimentos: Dirben/INSS (Suibe).

Qtde. de processos judiciais novos (1ª instância e JEF, Justiça Federal e Estadual): Painel CNJ.

200. Nota-se que a quantidade concessões, revisões e reativações judiciais em 2016 – 598.588 – representa 7% de todos os benefícios analisados no período. Em outras palavras, pode se dizer que em 93% dos benefícios analisados não houve contestação judicial ou, caso tenha havido, a decisão não foi favorável ao segurado.

201. Cabe observar, ainda, que as reativações judiciais, que somam 102.558 (1,2% em relação às análises) estariam mais associadas à quantidade de benefícios por incapacidade cessados do que a novas análises. Somente em 2016 foram cessados 2,3 milhões de auxílios-doença por motivo diferente de óbito. Assim, em uma análise menos conservadora, o percentual de análises do INSS que foram reformadas por decisão judicial seria menor.

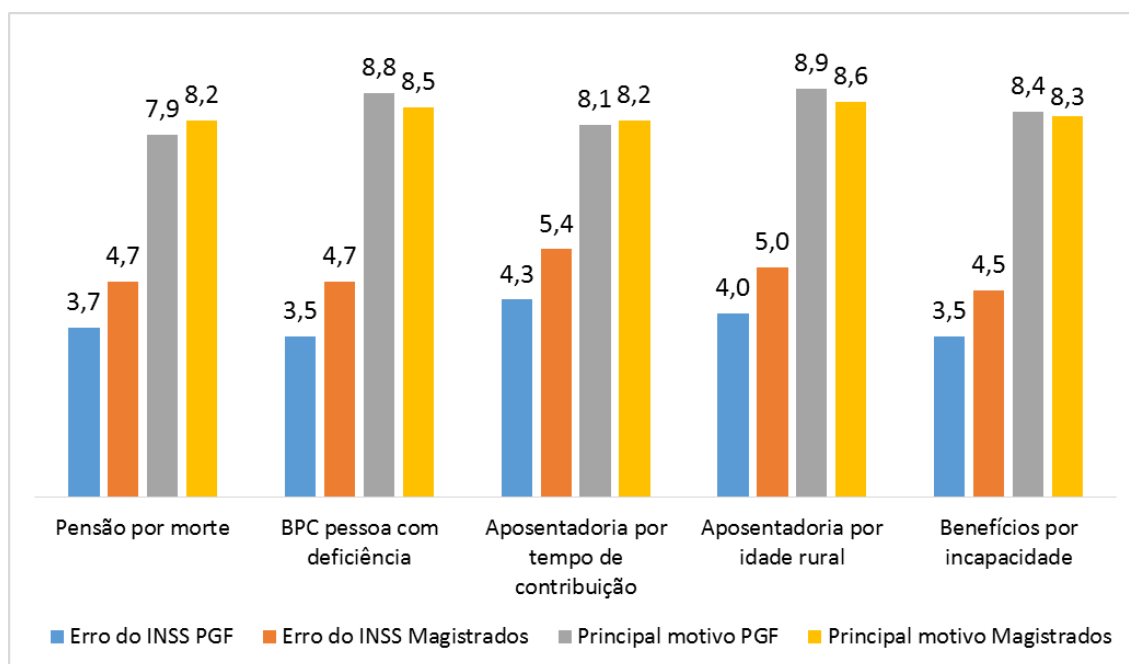
202. Em 2016, também foram protocolados 268.416 novos recursos administrativos no INSS. No mesmo ano, foram julgados 225.928 recursos, tendo provimento total ou parcial em 48.464 recursos (21%). Ao final do ano, o estoque de recursos a analisar foi de 564.637 processos.

203. Esses números precisam ser avaliados diante da percepção de magistrados e procuradores em relação ao evento “erro do INSS” como fator que contribui para a judicialização, registrada em pesquisa realizada durante a execução desse trabalho.

204. Em uma escala de zero a dez, sendo zero o “fator que não contribui para a judicialização e dez o “fator que contribui muito para a judicialização, o “erro do INSS na análise administrativa” foi o fator específico com menor nota média (5,2) para os procuradores da PGF, sendo um pouco mais importante para os magistrados (6,6), mas bem menor que os principais fatores já tratados neste relatório, que atingiram 8,3 e 8,4 nessa escala de importância.

205. Ao serem questionados sobre os motivos de provimento nas ações sobre as principais espécies de benefício, em uma escala de zero a dez, tanto magistrados como procuradores avaliaram o “erro do INSS na aplicação das normas e regulamentos internos da autarquia” com a menor nota entre os motivos específicos, como pode ser observado no Gráfico 13, que compara a avaliação de “erro do INSS” com o principal motivo de provimento apontado em relação a cada assunto.

**Gráfico 13 – Motivos de provimento das ações previdenciárias – Comparação entre “erro do INSS” e principais motivos apontados por magistrados e procuradores**



Fonte: Questionário aplicado a magistrados e procuradores. Escala de zero a dez, onde “zero” significa “motivo ausente em todos os processos providos” e dez significa “motivo presente em todos os processos providos”.

206. Assim, embora a quantidade de concessões, revisões e reativações judiciais represente 7% dos requerimentos analisados pelo INSS em 2016, de acordo com os magistrados e procuradores que responderam à pesquisa, o “erro do INSS na análise administrativa” não está entre os principais fatores que contribuem para a judicialização nem entre os principais motivos de provimento das ações previdenciárias.

207. Dessa forma, por mais que haja espaço para aperfeiçoamento na atuação do INSS e uma análise administrativa de melhor qualidade seja desejável, tais medidas não trariam um impacto significativo sobre a quantidade de processos judiciais previdenciários. Na percepção dos respondentes, o grande volume de judicialização está muito mais relacionada aos incentivos à litigância e à divergência de entendimento entre a autarquia e o Poder Judiciário do que a erros administrativos do INSS.

#### 5.4 Atuação da Justiça Estadual

208. Em se tratando de questão previdenciária, a competência de processar a União e suas autarquias, segundo a Constituição (art. 109, inciso I), é da Justiça Federal, ressalvadas duas hipóteses que alteram essa competência para a Justiça Estadual. A primeira, quando as causas contra o INSS advêm de acidente de trabalho (competência acidentária). A segunda, quando não existe sede de vara do juízo federal no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários (competência delegada).

209. As ações impetradas na Justiça Estadual corresponderam a 17% dos casos novos previdenciários no exercício de 2016, conforme dados do Painel Justiça em Números do CNJ. Embora esse percentual seja significativo na questão previdenciária, tais casos corresponderam a apenas 1,05% de todos os casos novos na 1ª instância da Justiça Estadual.

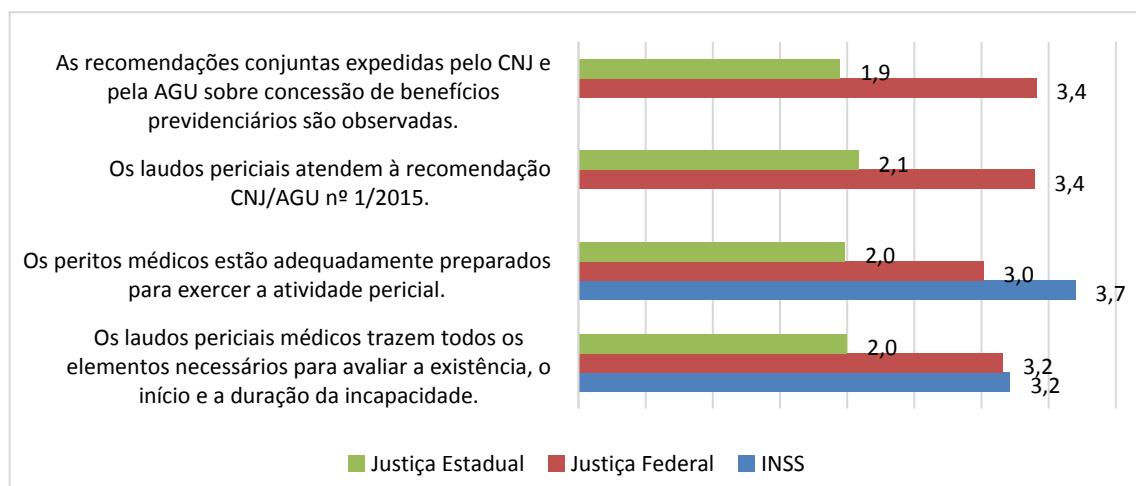
210. Comparativamente, na Justiça Federal, aproximadamente 33% de todos os casos novos na 1ª instância são de matéria previdenciária. Considerando apenas os JEFs, o percentual é maior, de aproximadamente 66%.

211. Cabe observar, ainda, que há uma limitação quanto aos dados coletados do painel do CNJ – Justiça em Números, pois não é possível segregar os dados da Justiça Estadual de 1º grau concernentes às duas competências (originária acidentária e delegada).

212. Em pesquisa realizada junto aos Procuradores da PGF, a qualidade dos laudos periciais

na Justiça Estadual e a preparação dos peritos que nela atuam foram avaliadas de maneira inferior aos laudos dos peritos que atuam na justiça federal e no próprio INSS. De maneira semelhante, as recomendações do CNJ sobre uniformidade de procedimentos e decisões também é considerada menor na Justiça Estadual, como pode ser observado no Gráfico 14, que traz recorte do resultado da pesquisa sobre esses assuntos.

**Gráfico 14 – Pesquisa com Procuradores – Avaliação sobre laudos periciais e uniformização de procedimentos**



Fonte: Pesquisa com Procuradores da PGF. Escala de 1 a 5, sendo: 1(discordo totalmente); 2 (discordo); 3 (nem concordo nem discordo); 4 (concordo); 5 (concordo totalmente).

213. Um dos pontos levantados por Procuradores Federais na pesquisa mencionada no parágrafo anterior é que a judicialização por meio das competências delegadas e acidentárias aumenta divergências jurisprudenciais. Há diversos relatos sobre a diferença de interpretação entre a Justiça Federal e a Estadual. Na Justiça Federal, existem as Turmas Regionais e Nacionais de Uniformização que trariam maior harmonia entre as decisões judiciais e a jurisprudência.

214. Na mesma pesquisa, foi relatado que o tema direito previdenciário não é de plena familiaridade dos juízes estaduais, a exemplo de a matéria não constar nos editais de concurso para magistratura estadual.

215. Os Procuradores têm a percepção de que a competência delegada foi desvirtuada. Inúmeros casos seriam ajuizados na Justiça Estadual como tentativa de “fugir” de julgamentos cujo entendimento é desfavorável ao autor na Justiça Federal.

216. Uma das fragilidades é a falta de sistemas informatizados para verificar a litispendência e a coisa julgada. Os Procuradores relataram que há inúmeras ações cujas decisões, direta ou indiretamente, são contrárias ao segurado na Justiça Federal, mas não há sistemas hábeis para se averiguar essas situações.

217. Há também nos relatos a preferência de alguns advogados em impetrar a ação na justiça delegada, mesmo quando as cidades são contíguas às das que têm sede de vara federal, a exemplo da cidade de Águas Lindas em Goiás, que é muito próxima das varas dos Juizados Especiais Federais do Distrito Federal.

218. Os Procuradores que atuam nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul relatam a diferença de entendimentos e a demora excessiva da competência delegada em julgar os processos, sendo que nesses estados há diversas varas de Juizados Especiais Federais.

219. Os processos que tramitam na Justiça Estadual seguem o rito ordinário. Não há os incentivos da Lei 10.259/2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais), quais sejam: ausência de prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive a interposição de recursos; ausência de reexame necessário; e não obrigatoriedade de

advogado.

220. Segundo a pesquisa, na competência delegada existem situações em que o autor obtém tutela antecipada inaudita e, como a tramitação dos processos nesta Justiça, em regra, é morosa, acaba por permitir que um segurado perceba auxílio-doença, por exemplo, por mais tempo, sem que tenha sido realizada a perícia judicial para verificar se existe ou não incapacidade. Há relatos, na pesquisa, de que benefícios foram concedidos por tutela antecipada por mais de cinco anos sem julgamento de mérito.

221. Segundo os Procuradores Federais, o índice de procedência na competência delegada é muito superior ao da Justiça Federal. Este fato decorre, principalmente, da não especialização dos juízes estaduais na matéria previdenciária e da precária atuação da PGF nesses juízos.

222. Percebe-se que a opção de alguns advogados pela justiça delegada, em muitos casos, é para aproveitar a fragilidade do sistema. Não há um fator claro para se optar por um juízo que é mais demorado e mais ineficiente.

223. Outro ponto da atuação previdenciária nas competências delegada e acidentária é o alto custo das perícias médicas em comparação ao da Justiça Federal, fato relatado no subtítulo 4.4.3.

224. A Proposta de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência - PEC 287/2016 - previa a alteração do art. 109 da Constituição Federal. A competência acidentária passaria para a Justiça Federal e a delegada teria uma regulamentação infraconstitucional. Não obstante, no relatório final da comissão especial da reforma, o texto proposto inicialmente foi totalmente excluído.

## **6. INICIATIVAS POSITIVAS NO ÂMBITO DA JUDICIALIZAÇÃO**

225. Durante a execução deste trabalho foram identificadas iniciativas positivas no âmbito da judicialização, como o desenvolvimento de sistemas de cruzamento de dados, o Gerenciamento de Contencioso de Massa (GCM), os JEF, as APSADJ, a conciliação, as regulamentações recentes no auxílio-doença e a uniformização de procedimentos.

### **6.1 Sistemas de cruzamento de dados**

226. Nas pesquisas realizadas com os Juízes Federais e com os Procuradores Federais, foi relatada a utilização pela Procuradoria-Seccional Federal de Marabá/PA (PSF/Marabá) do sistema Pega-Ema, por meio do qual as declarações de atividades rurais emitidas por proprietários de terras são controladas.

227. Esse sistema é alimentado pelos servidores do INSS e da Procuradoria e permite apurar quantas declarações foram assinadas por um único fazendeiro ou quantos benefícios rurais estão associados a uma única propriedade, o que possibilita identificar irregularidades nas declarações utilizadas para comprovar o exercício de atividade rural na concessão de benefícios para segurados especiais, como, por exemplo, a constatação, na audiência de instrução e julgamento, de que a parte autora jamais residiu na terra do fazendeiro subscritor da declaração, pois desconhece as outras pessoas que também se valeram de declarações do mesmo emitente.

228. Além disso, por meio do Pega-Ema, pode-se identificar os casos em que antigos proprietários de uma mesma fazenda emitem declarações de atividade rural em nome da propriedade em período em que não são mais os donos ou, ainda, declarações emitidas em nome de fazendeiros já falecidos.

229. Por fim, além de contribuir para a atuação da Procuradoria, o uso desse sistema permite identificar eventuais crimes nos atos processuais e, por conseguinte, sua comunicação para apuração pelo MPF.

### **6.2 Gerenciamento de Contencioso de Massa**

230. O Gerenciamento de Contencioso de Massa, instituído pela Portaria PGF 688, de 28 de



setembro de 2016, é forma de organização interna de trabalho que busca a padronização dos fluxos e a concentração dos atos administrativos e processuais em matérias repetitivas ou de menor complexidade, por meio do tratamento estratégico das demandas.

231. Dessa forma, busca-se centralizar as atividades de baixa complexidade, as repetitivas e as que possibilitem padronização na atuação, o que permite a simplificação de procedimentos e o aumento na celeridade da atuação da defesa.

232. No GCM, Procuradores Federais realizam uma análise prévia dos processos antes de sua distribuição. Nesse processo de triagem, as demandas são separadas de acordo com sua complexidade e atuação exigida. A equipe de gerenciamento também fica encarregada de realizar atividades jurídicas mais simples nos processos, administrar as informações e monitorar resultados – tarefas que consumiriam boa parte do tempo de trabalho dos demais procuradores.

233. Essa triagem realizada pelo GCM permite otimizar a atuação das equipes especializadas como, por exemplo, as Equipes de Trabalho Remoto – benefício por incapacidade, iniciativa mencionada como positiva por Procuradores Federais e Magistrados nas pesquisas realizadas.

### **6.3 Juizados Especiais Federais**

234. Os Juizados Especiais Federais foram criados com o objetivo de ampliar o acesso à Justiça. Para isso, os processos que tramitam nos JEF são isentos de custas antes da fase recursal, são mais céleres e dispensam formalidades da Justiça Comum, recebendo 86% da demanda por novos processos previdenciários de 1ª instância em 2016.

### **6.4 Agências de Atendimento às Demandas Judiciais**

235. As Agências de Atendimento às Demandas Judiciais do INSS foram criadas para agilizar o cumprimento das decisões judiciais. Embora não atendam diretamente os segurados, por concentrarem as atividades relacionadas à implementação de decisões judiciais, e à prestação de informações sobre segurados e processos administrativos por meio dos quais se indeferiram requerimentos de benefícios, as APSADJ reduzem a quantidade de demandas a serem atendidas pela APS.

236. Com isso, a força de trabalho das APS pode se concentrar nas atividades diretamente relacionadas ao atendimento da população, como a análise de requerimento de concessão e manutenção de benefícios.

### **6.5 Conciliação**

237. A PGF editou a Portaria 24, em 18/01/2018, que dispõe sobre a celebração de acordos, o reconhecimento de pedidos e a abstenção ou desistência de recursos pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal em ações judiciais que tratem da concessão ou restabelecimento de benefícios previdenciários por incapacidade.

238. Além disso, essa Portaria fornece parâmetros que servem de orientação para os Procuradores Federais no que tange a atuação em ações judiciais relacionadas às espécies de benefícios acima.

239. Vale ressaltar que, as iniciativas que permitem a realização de conciliação pelos procuradores foram mencionadas de maneira positiva nas pesquisas realizadas com os magistrados e apontadas como uma medida que reduz a duração dos processos.

### **6.6 Regulamentações recentes no auxílio-doença e uniformização de procedimentos**

240. Além da Lei 13.457, de 26 de junho de 2017, foram identificadas normas elaboradas com o objetivo de uniformizar procedimentos relacionados à judicialização como:

- Recomendação Conjunta 4, de 17 de maio de 2012, oriunda da Corregedoria Nacional de Justiça e da Corregedoria-Geral da Justiça Federal;
- Portaria Conjunta PGF INSS 83, de 4 de junho de 2012;
- Resolução CJF 305, de 07 de outubro de 2014;
- Resolução INSS 496, de 22 de setembro de 2015;
- Recomendação Conjunta CNJ-AGU-MTPS 01, de 1º dezembro de 2015;
- Resolução CNJ 232, de 13 de julho de 2016;
- Portaria PGF 688, de 28 de setembro de 2016, e;
- Portaria PGF 24 de 18 de janeiro de 2018.

241. Por meio da Lei nº 13.457/2017 foram realizadas mudanças na Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Dentre as inovações implementadas, destaca-se que, ressalvada a hipótese de o segurado requerer a sua prorrogação perante o INSS, o benefício será cessado após cento e vinte dias contado da data de concessão ou de reativação do auxílio-doença em caso de ausência de fixação do prazo para sua duração. Com isso, evita-se a concessão de auxílio-doença por tempo indefinido, aproximando os critérios da análise judicial e administrativa.

242. A Recomendação Conjunta CNJ-AGU-MTPS 1/2015 já havia trazido avanços nesse mesmo sentido ao uniformizar procedimentos nas ações judiciais sobre benefícios por incapacidade.

243. A Recomendação Conjunta 4/2012 estabeleceu quais são os elementos mínimos a serem inseridos nas sentenças ou atos ordinatórios exarados nos processos que versem sobre a concessão ou revisão de benefícios previdenciários. Esta iniciativa ficou conhecida como a instituição da sentença amigável. Já a Portaria AGU nº 688/2016, que trata do GCM, foi objeto dos parágrafos 230 e 231 e a Portaria PGF nº 24/2018, que cuida da conciliação, foi matéria dos parágrafos 237, 238 e 239 deste relatório.

244. As demais normas listadas estão descritas no Título 7 deste relatório.

## **6.7 Conclusão sobre iniciativas positivas**

245. As medidas adotadas pela PGF, como o desenvolvimento de sistemas de cruzamento de dados, a implementação do GCM e das Equipes de Trabalho Remoto e a conciliação geram benefícios na sua atuação PGF na defesa do INSS.

246. A criação de estruturas jurisdicionais ou administrativas, como os JEF e as APSADJ, produzem efeitos na otimização da prestação jurisdicional ao cidadão, agilizando a implementação das decisões judiciais.

247. Entretanto, conforme citado nas pesquisas tanto por magistrados quanto por procuradores, **tais medidas não atacam os fatores que mais contribuem para a judicialização**, como os incentivos processuais à litigância e as divergências de entendimento entre Poder Judiciário e INSS, tratados no Capítulo 5 deste relatório. Algumas dessas medidas, embora positivas como medidas gerenciais, também tornam o processo de implementação judicial mais ágil e, por isso mesmo, mais atrativo, contribuindo para incentivar a judicialização.

248. As regras trazidas pela Lei 13.457/2017, relativas à concessão do auxílio-doença, e as regulamentações que visam padronizar procedimentos, criar critérios objetivos para conciliações e tornar a sentença judicial mais amigável, por sua vez, reduzem a distância entre os critérios adotados pelo INSS e pelo Poder Judiciário. Assim, são iniciativas que vão de encontro às divergências de entendimento entre os atores envolvidos e podem contribuir, mesmo que de maneira tímida, para a redução da judicialização no âmbito do INSS.

## **7. PRINCIPAIS PROCESSOS DE TRABALHO**

249. Os principais os processos de trabalho identificados neste levantamento foram a defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais, a prestação de informações para a instrução do processo judicial, a implementação de benefício por decisão judicial, a concessão de auxílio-doença por Ações Cíveis Públicas e o cadastro e pagamento de peritos judiciais.

## **7.1 Defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais**

### **7.1.1 Objetivo**

250. A PGF é o órgão responsável por representar o INSS pela PGF nos processos judiciais que a autarquia seja parte. Assim, cabe a PGF comparecer as audiências de instrução e julgamento dos processos em que a autarquia seja parte, bem como, ao elaborar peça de defesa a ser apresentadas perante o juízo, enfrentar as questões de fato e de direito alegadas pela parte autora da ação.

### **7.1.2 Atividades**

251. Neste levantamento, o processo de trabalho de defesa do INSS pela PGF nas ações judiciais foi dividido em seis atividades, quais sejam, a defesa em ações judiciais que tratam de benefício por incapacidade (duas atividades), aposentadoria por idade rural, a cessação de benefício por decisão judicial, a implementação de tutela antecipada e a interposição de recurso pela PGF.

252. No que diz respeito à defesa nas ações judiciais que tratam de concessão de benefício por incapacidade, considerando as particularidades do trâmite do processual, optou-se por analisar separadamente os casos em que as ações judiciais tramitam no JEF e os que tramitam na Justiça Federal Comum ou na Justiça Estadual quando essa atua em delegação de competência.

253. Quando o processo judicial tramita na Justiça Federal Comum ou na Justiça Estadual, a ação judicial tem início na petição inicial da parte apresentada ao Poder Judiciário. Após o seu recebimento, o magistrado, em geral, notifica a PGF para que apresente contestação. A PGF, por sua vez, apresenta contestação e solicita realização de perícia médica judicial. O juiz determina a realização de perícia médica judicial e, após, envia novamente para a PGF apresentar a manifestação. A depender do laudo do médico perito a PGF propõe acordo ou apresenta contestação. Caso a parte aceite a proposta de acordo da PGF, o juiz homologa o acordo e o processo é finalizado. Caso a PGF apresente a contestação, o juiz recebe a contestação e emite a sentença.

254. Quando o processo judicial tramita no JEF, em regra, a principal alteração é a realização da perícia antes de citar a PGF para que ela apresente a contestação, o que torna o trâmite mais ágil e evita retrabalho.

255. Com relação à defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais que tratam de aposentadoria por idade rural, a ação judicial tem início com a apresentação da petição inicial da parte perante o Poder Judiciário. Após o seu recebimento, o magistrado notifica a PGF para apresentação de contestação. Depois da manifestação da PGF, o magistrado agenda a audiência e intima as partes para que apresentem testemunhas. Na audiência, são ouvidas testemunhas e a PGF pode propor acordo ou apresentar contestação, conforme o caso. Se a parte aceitar a proposta de acordo da PGF, o juiz homologa o acordo e o processo é finalizado. Caso a PGF apresente a contestação, o juiz recebe a contestação e emite a sentença.

256. A cessação de benefício por decisão judicial, por sua vez, inicia-se com a comunicação da Justiça à PGF. Após internalizar esta comunicação no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), a PGF comunica o INSS para que o benefício seja cessado.

257. No que concerne à implementação de tutela antecipada, uma vez concedida a antecipação de tutela, o Poder Judiciário comunica a PGF ou diretamente a APSADJ para cumprimento. Caso a PGF seja comunicada, ela encaminha a decisão judicial para implementação da APSADJ. Após a implementação do benefício, a APSADJ informa a PGF que providencia, se for o caso, o cálculo do pagamento de valores atrasados a serem realizados por RPV ou precatório.

258. Já a interposição de recurso ocorre perante o mesmo juiz que proferiu a sentença e, caso o recurso atenda a aspectos formais, é remetido para o TRF, quando ação tenha origem em Justiça Federal Comum ou na Justiça Estadual, ou para a Turma Recursal, caso a ação tenha origem no JEF.

259. Vale ressaltar que as atividades desenvolvidas pela PGF quando representa o INSS judicialmente não se restringem a processos judiciais que tratam de benefícios por incapacidade e aposentadoria por idade rural.

260. Todavia, optou-se por tratar apenas dessas duas atividades, uma vez elas representam adequadamente o trâmite dos processos judiciais que tratam de outros temas. Por exemplo, os processos cuja discussão principal envolve matéria de fato, como pensão por morte, auxílio-reclusão e hipóteses diversas de averbação de tempo de contribuição em que seja necessário comprovar o vínculo empregatício seguem procedimento similar aos de aposentadoria por idade rural.

261. Por fim, vale destacar que as atividades descritas neste capítulo do relatório não são excludentes. Portanto, é possível que num mesmo processo judicial ocorra mais de uma das atividades descritas.

#### 7.1.3 **Marco Regulatório**

262. A Recomendação Conjunta CNJ/AGU/MTPS nº 01, de 15 de dezembro de 2015, dispõe sobre a adoção de procedimento uniformes nas ações judiciais que envolvam concessão de benefícios previdenciários que dependam de prova pericial como, por exemplo, que no despacho da inicial já se determine a realização de perícia médica e que a citação ao INSS seja realizada acompanhada de laudo médico pericial.

263. Com a Portaria AGU nº 688, de 28 de setembro de 2016, instituiu-se o Gerenciamento de Contenciosos de Massa que trata da organização do trabalho no âmbito dos órgãos de representação judicial da PGF que concentra os atos administrativos e processuais em matérias repetitivas ou de menor complexidade, por meio do tratamento estratégico das demandas.

#### 7.1.4 **Suporte de tecnologia de informação**

264. O **PJe** é o sistema de processo judicial eletrônico do Poder Judiciário e foi elaborado pelo CNJ para permitir a prática de atos processuais pelos magistrados, servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, bem como o acompanhamento desse processo judicial.

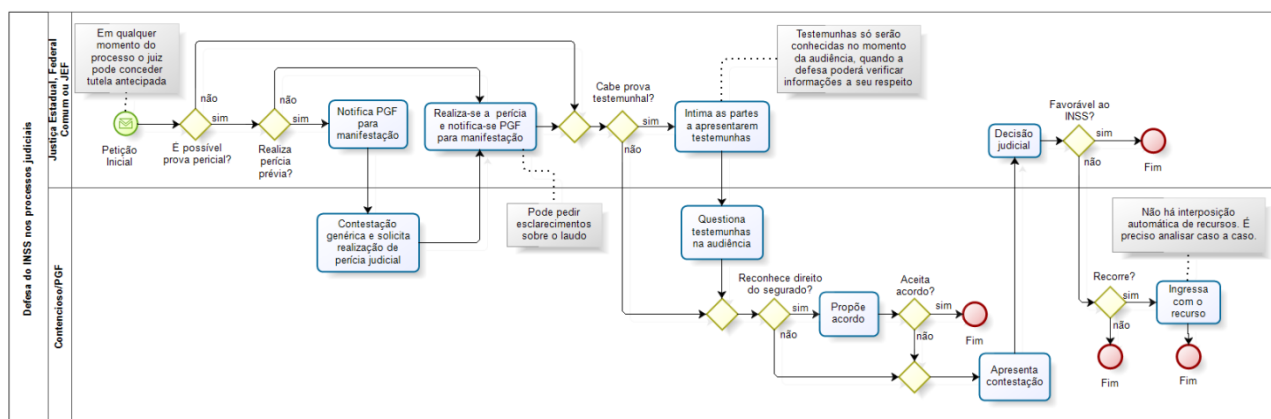
265. Já o **Sapiens** é um gerenciador eletrônico de documentos utilizado pela AGU para a produção de conteúdo jurídico e controle de fluxos administrativos. O Sapiens é integrado ao sistema e-Tarefas do INSS e está em processo de integração com o sistema PJe do Poder Judiciário. Por meio do Sapiens, a PGF encaminha para o INSS as decisões judiciais para cumprimento, bem como solicita informações para subsidiar a instrução dos processos judiciais.

266. Por fim, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (**CNIS**) é um banco de dados que armazena os vínculos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores. No CNIS é possível consultar o nome do empregador, o período trabalhado e a remuneração recebida, além das contribuições realizadas em guia, na condição de contribuinte individual e/ou prestador de serviço.

#### 7.1.5 **Mapa de processos**

267. Por meio da Figura 1, representa-se o processo de trabalho da defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais de forma a contemplar as atividades que compõe esse processo, quais sejam, a defesa em ações judiciais que tratam de benefício por incapacidade, aposentadoria por idade rural, a cessação de benefício por decisão judicial, a implementação de tutela antecipada e a interposição de recurso pela PGF.

Figura 1 – Defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais



268. Por fim, destaca-se os mapas de processos específicos de cada uma das seis atividades tratadas no subtítulo 7.1.2 estão detalhados no Anexo 4.

## 7.2 Prestação de informações para a instrução processual

### 7.2.1 Objetivo

269. O INSS mantém a guarda dos processos administrativos por meio dos quais se indeferiram os pedidos administrativos de benefícios. Diante disso, o objetivo desse processo consiste em fornecer informações sobre segurados e os respectivos processos de indeferimento de benefícios, atendendo solicitações da PGF ou do Poder judiciário, para instrução de processo judicial.

### 7.2.2 Atividades

270. A atividade de prestação de informações pelo INSS à Justiça, tem início com a solicitação proveniente do Poder Judiciário para a PGF, ou diretamente para a APSADJ. Caso a solicitação de informação seja endereçada à PGF, ela internalizará essa demanda no sistema Sapiens e a encaminhará ao INSS para providências.

271. Independentemente de a solicitação ser oriunda diretamente do Poder Judiciário ou da PGF, as APSADJ são as unidades do INSS responsáveis por atendê-las. Para isso, as APSADJ consultam os bancos de dados do INSS, solicitam a digitalização de processos físicos ou outros documentos as APS e enviam as informações para os demandantes.

### 7.2.3 Marco Regulatório

272. A Recomendação Conjunta Corregedora Nacional de Justiça e Corregedor-Geral da Justiça Federal nº 4, de 17 de maio de 2012, dispõe sobre os elementos mínimos a serem inseridos nas sentenças ou atos ordinatórios exarados nos processos que versem sobre a concessão ou revisão de benefícios

273. A Resolução INSS nº496, de 22 de setembro de 2015, aprovou o Manual de Atendimento de Demandas Judiciais - Procedimentos e Gestão, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos servidores no cumprimento das determinações originárias do Poder Judiciário.

274. A Portaria Conjunta PGF INSS nº 83, de 4 de junho de 2012, define atribuições e estabelece procedimentos administrativos para atendimento de decisões judiciais em matéria de benefícios e para fornecimento dos subsídios necessários à defesa judicial do INSS.

### 7.2.4 Suporte de tecnologia de informação

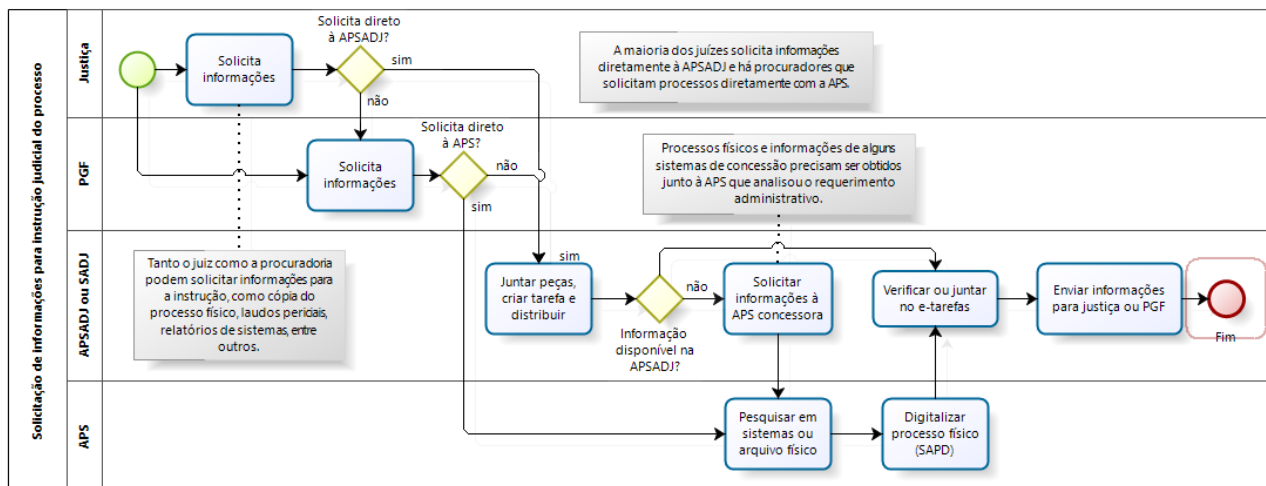
275. O **e-Tarefas** é o sistema por meio do qual as APSADJ recebem a demanda para prestar informações para a PGF uma vez que ele é integrado ao sistema Sapiens da AGU. Quando a demanda é oriunda diretamente da Justiça, a APSADJ a internaliza no E-tarefas e, após, toma as providências necessárias para atendê-la.



### 7.2.5 Mapa de processos

276. A atividade de prestação de informações pelo INSS para a instrução judicial é representada na Figura 2.

Figura 2 – Prestação de informações para a instrução judicial



## 7.3 Implementação de decisão judicial

### 7.3.1 Objetivo

277. Compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Portanto, é o INSS o responsável de dar cumprimento à decisão judicial que determine a implantação, reativação, revisão ou cessação de benefício previdenciário.

### 7.3.2 Atividades

278. A atividade de implementação de decisão judicial inicia-se com o recebimento da comunicação da decisão judicial pela APSADJ. Essa comunicação por ser realizada diretamente pelo Poder Judiciário, ou por meio da PGF para APSADJ, que no primeiro caso, internalizará a demanda no sistema e-Tarefas. No segundo caso a demanda já é recebida no e-Tarefas, uma vez que a PGF a internalizará no sistema Sapiens e há integração entre os sistemas Sapiens da AGU e e-Tarefas do INSS.

279. Após sua criação no e-Tarefas, a tarefa é distribuída para um servidor que, por sua vez, realizará pesquisas nos sistemas para verificar se há outro benefício cadastrado incompatível com o deferido judicialmente e cadastrará a ação judicial no Sistema de Cadastramento de Ação Judicial (Cadjud) ou Plenus. Em seguida, a depender do tipo de benefício, ele é implementado por meio do sistema Prisma, Sabi ou Sibe e informa-se a implementação à Justiça ou PGF, conforme o caso.

280. Vale ressaltar que, quando há dúvidas na APSADJ com relação aos parâmetros a serem adotados para implementar a decisão judicial, ou há benefício incompatível com o determinado judicialmente, cabe à PGF dirimir essas dúvidas sobre os parâmetros informados pelo Poder Judiciários, bem como suprir as informações ausentes nas demandas por ele encaminhadas, quando essenciais ao cumprimento da determinação. Compete à PGF, também, definir, por meio de parâmetros, sobre a manutenção ou não de benefício incompatível com o determinado judicialmente.

### 7.3.3 Marco Regulatório

281. As normas que tratam deste tema são a Portaria Conjunta PGF INSS nº 83, de 4 de junho de 2012 e a Resolução INSS nº 496, de 22 de setembro de 2015, já abordadas no subtítulo 7.2.3 deste relatório.



### 7.3.4 Suporte de tecnologia de informação

282. Além da funcionalidade citada no parágrafo 275 deste relatório, o e-Tarefas também é utilizado pelas APSADJ para gerenciar o cumprimento das decisões judiciais. Além disso, ele permite o envio das informações solicitadas à PGF.

283. O Projeto de Regionalização de Informações e Sistema (**Prisma**) é o sistema de implantação de benefícios do INSS. Há espécies de benefícios que podem ser concedidas por outros sistemas como o Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade (**Sabi**), que é utilizado para benefícios por incapacidade e o Sistema Integrado de Benefícios (Sibe), utilizado para a concessão de benefícios assistenciais decorrentes de ações judiciais.

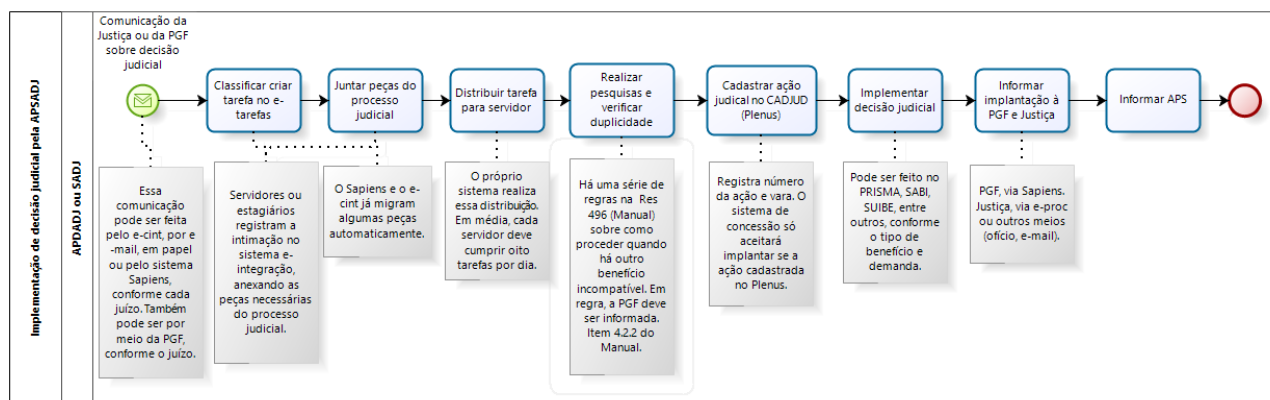
284. O Cadastro Nacional de Informações Sociais (**CNIS**), por sua vez, é uma base de dados nacional que contém informações cadastrais e vínculos empregatícios, bem como dados sobre remunerações e contribuições previdenciárias.

285. Já o **Plenus** é uma ferramenta de consulta de informações cadastrais dos beneficiários da Previdência Social, inclusive vencimentos (somente relativos ao último ano), além de dados técnicos sobre os benefícios concedidos.

### 7.3.5 Mapa de processos

286. A atividade de implantação, reativação ou revisão de benefício previdenciário é representada na Figura 3. Já a cessação de benefício previdenciário está registrada no Anexo 4 deste relatório.

Figura 3 – Implementação de decisão Judicial pela APSADJ



## 7.4 Concessão de auxílio-doença por ACP

### 7.4.1 Objetivo

287. As decisões judiciais proferidas em ACP alteram as regras e procedimentos para concessão de benefícios e reconhecimento de vínculos em algumas regiões do país.

### 7.4.2 Atividades

288. Neste levantamento mapeou-se a atividade de concessão de benefício de auxílio-doença. Essa atividade tem início com a solicitação do segurado do auxílio-doença por meio da internet, Central 135, ou na APS.

289. Para que ocorra a alteração das regras e procedimentos que regem a concessão do auxílio-doença a fim de atender o determinado em ACP é a ocorrência de três condições. A primeira é a existência de ACP vigente que abranja a região na qual o benefício foi solicitado. A segunda é que essa ACP determine a concessão provisória, com base em documento médico e sem a realização de perícia médica, de auxílio-doença, cujo prazo para implantação do benefício ultrapasse a quantidade de dias definida pela decisão judicial, a contar do requerimento administrativo. Por fim, a terceira é



(AJPC) ocorre após o trânsito em julgado. Portanto, é possível que esse ressarcimento ocorra por meio de RPV ou precatório.

### 7.5.3 Marco Regulatório

298. A Resolução CJF nº 305, de 7 de outubro de 2014, dispõe sobre o cadastro e a nomeação de profissionais e o pagamento de honorários a advogados dativos, curadores, peritos, tradutores e intérpretes, em casos de assistência judiciária gratuita, no âmbito da Justiça Federal e da jurisdição federal delegada.

299. Já a Resolução CNJ nº 232, de 13 de julho de 2016, fixa os valores dos honorários a serem pagos aos peritos, no âmbito da Justiça de primeiro e segundo graus, nos termos do disposto no art. 95, § 3º, II, do Código de Processo Civil – Lei 13.105/2015

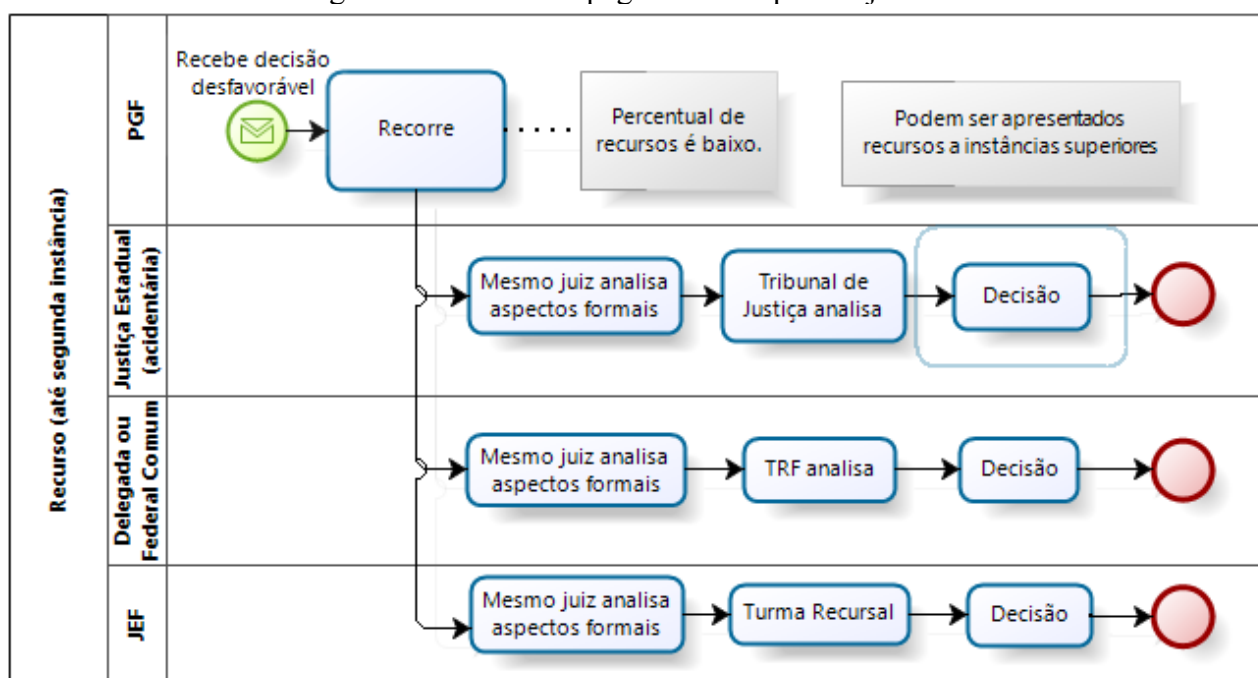
### 7.5.4 Suporte de tecnologia de informação

300. Por meio do Sistema Eletrônico de Assistência Judiciária Gratuita da Justiça Federal realiza-se o cadastramento, nomeações e os respectivos pagamentos de honorários.

### 7.5.5 Mapa de processos

301. A atividade de cadastro e pagamento de peritos judiciais está representada na Figura 5.

Figura 5 – Cadastro e pagamento de peritos judiciais



## 8. PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

302. Tendo em vista que o objetivo deste trabalho é dar transparência aos dados relacionados à previdência social, será proposto o levantamento do sigilo de seu relatório. Por esse motivo, os principais riscos associados aos processos de trabalho mapeados e as possíveis ações de controle estão relatadas em separado, na Matriz de Risco da peça 48, de natureza sigilosa.

## 9. CONCLUSÃO

303. No exercício de 2017, foram pagos em torno de **R\$ 92 bilhões** em benefícios mantidos em decorrência de decisões judiciais, o que representa 15,1% da despesa total com benefícios previdenciários e assistenciais naquele ano. Em dezembro de 2017, havia **3,8 milhões de benefícios judiciais** (11,1%) na folha de pagamento da autarquia, não contando os benefícios revisados e reativados por decisão judicial e aqueles implantados em função de ações populares como as ACP.

304. Também foi constatado que há uma significativa quantidade de benefícios concedidos administrativamente, mas em decorrência de regras estipuladas por **ações coletivas**, não adicionados aos montantes acima. Tais ações, embora tenham como objetivo resolver problemas ou distorções encontradas pelos beneficiários em determinadas regiões, afetam a equidade, quando comparadas com a realidade dos beneficiários de localidades que não estejam sob sua vigência, e podem interferir na demanda das APS afetadas.

305. Para a instrução dos processos judiciais cujo tema é previdência, são utilizadas estruturas da Justiça Federal, da PGF, do INSS e, algumas vezes, da DPU, entre outros órgãos. Foi estimado que essa estrutura custou aos cofres públicos cerca de **R\$ 4,6 bilhões** em 2016, a maior parte alocada na Justiça Federal – R\$ 3,3 bilhões. A realização dessa tarefa envolveu **1.197 magistrados e 14.706 servidores** desses órgãos que atuam no assunto, mesmo que não exclusivamente.

306. Em 2016, o custo de um requerimento administrativo de um benefício previdenciário foi estimado em cerca de R\$ 894,00, em média, enquanto o custo do julgamento de um processo judicial previdenciário na 1ª instância da Justiça Federal foi estimado em R\$ 3.734,00, em média, considerando os principais atores públicos envolvidos, desconsiderando eventuais recursos.

307. Um gasto que se destaca é o das **perícias judiciais**, utilizadas principalmente para a instrução de processos envolvendo benefícios por incapacidade, que somou **R\$ 199 milhões** em 2016. Foi constatado que o valor médio de uma perícia judicial oscilou 220%, entre R\$ 205,93 e 658,61, conforme o Estado onde foi realizada ou a competência demandante – Justiça Federal ou Estadual.

308. O custo médio de uma perícia administrativa, em 2016, foi estimado em R\$ 158,55, o que representa 60% do valor médio pago na Justiça Federal e 40% do valor médio pago na Justiça Estadual.

309. Outro gasto que merece destaque são as **multas** aplicadas ao INSS em razão da demora no cumprimento da obrigação, que somaram mais de R\$ 9 milhões em 2016, referentes a 1.342 precatórios ou RPV autuados, e sobre as quais os gestores não detêm informações gerenciais. Embora a quantidade de multas seja ínfima em relação à quantidade de benefícios implantados (0,2%), seria importante que PGF e INSS identificassem e registrassem todas as multas aplicadas, no sentido de propor medidas para mitigá-las.

310. A grande maioria dos processos judiciais tramita na Justiça Federal, principalmente nos Juizados Especiais Federais. De 2014 a 2017, a maior parte dos processos na 1ª instância da Justiça Federal versou sobre benefícios por incapacidade (42%), aposentadoria por idade (11%), BPC (11%), aposentadoria por tempo de contribuição (8%), Revisões (6%) e Pensões por morte (6%).

311. O índice de provimento dessas ações judiciais varia conforme o Estado ou a jurisdição regional (TRF) na qual elas tramitam, bem como o assunto demandado. O índice de concessões judiciais – percentual de concessões judiciais sobre total de concessões – também apresenta importantes variações conforme a espécie de benefício, Estado ou Gerência Executiva onde o benefício foi implantado.

312. De acordo com procuradores e magistrados que responderam a pesquisas realizadas durante a execução dessa auditoria, os fatores que mais contribuem para a ocorrência do fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS são os **incentivos processuais à litigância** e a **divergência de entendimento entre INSS e Poder Judiciário** em matéria de fato ou na interpretação de normas legais ou constitucionais.

313. Os principais incentivos processuais mencionados são a **gratuidade judicial**, concedida na maioria dos processos pelo benefício da assistência judiciária gratuita, e a **ausência de riscos ou ônus** ao segurado no caso desse ser a parte vencida no processo. Em regra, o segurado que processa o INSS não tem sequer que devolver valores recebidos em sede antecipação de tutela, caso essa venha

a ser revertida. Com isso, o segurado que pleiteia benefício previdenciário ou assistencial por meio da Justiça não tem o que perder.

314. A possibilidade de recebimento de **honorários advocatícios** sobre parcelas atrasadas, inexistente na esfera administrativa, também é mencionada como um incentivo à judicialização, tendo sido relatados casos de honorários superiores a 30% dos atrasados. Considerando que foram pagos R\$ 14,3 bilhões em RPV (previdenciários e assistenciais) em 2017, o potencial em honorários é significativo.

315. As **divergências** entre o INSS e o Poder Judiciário podem ser em relação a uma **condição particular** do segurado ou quanto a **própria regra** utilizada pelo INSS para o reconhecimento do direito. O motivo dessa divergência foi apontado por vários respondentes da pesquisa como decorrente de entendimentos mais favoráveis ao segurado por parte de membros do Poder Judiciário. Expressões como “ativismo judicial”, “criação de teses jurídicas” e “jurisprudência leniente”, entre outras, foram utilizadas pelos respondentes. A demora do INSS em internalizar entendimentos jurisprudenciais foi outro motivo apontado para as divergências.

316. Em relação aos motivos de provimento das ações nos benefícios por incapacidade, a principal divergência está nas **avaliações dos peritos** do INSS e dos peritos judiciais, que podem ter diferentes posicionamentos sobre a existência, o início ou a duração da incapacidade de um segurado.

317. Para os benefícios de aposentadoria por idade, BPC para pessoas com deficiência e pensões por morte, a maior amplitude de provas aceitas pelo Poder Judiciário, principalmente a **prova testemunhal**, em contraposição à exigência de prova documental exigida pelo INSS, é a razão mais apontada para as divergências nos casos concretos.

318. Os critérios para comprovação de períodos de **atividade especiais** e de **vínculos** reconhecidos pela Justiça do Trabalho, entre outros, são as principais causas de divergência de interpretação nas ações providas quanto a aposentadorias por tempo de contribuição.

319. Possíveis **erros do INSS** na análise administrativa também foram apontados como fator que contribui para a judicialização, embora com menor importância que os três principais. Foram apontadas falhas como: não realização de pesquisas externas, entrevistas e justificações administrativas; ausência de motivação clara nos indeferimentos de benefícios; e deficiência na orientação ao segurado.

320. A atuação da **Justiça Estadual** também foi mencionada como fator que contribui para a judicialização, tendo sido associada a características como: pior qualidade dos laudos periciais; menor uniformidade de procedimentos; maior ocorrência de divergências jurisprudenciais; pouca familiaridade com o tema “direito previdenciário”; ocorrência de litispendência; maior frequência de antecipações de tutela; e alto custo das perícias judiciais.

321. Os principais atores públicos envolvidos têm adotado medidas para lidar com o grande fluxo de ações judiciais previdenciárias, como a criação de estruturas e formas de trabalho mais ágeis para esses processos, como as APSADJ (INSS), os JEF (Justiça Federal) e a Gerenciamento de Contencioso de Massa (PGF). No entanto, tais medidas não atacam os fatores que mais contribuem para a judicialização e podem até contribuir para incentivar o fenômeno ao tornar o processo mais célere e atrativo.

322. Considerando a natureza dos fatores identificados nesse relatório, qualquer medida adotada de maneira isolada por um dos atores envolvidos dificilmente teria impacto no fenômeno. Além disso, alguns desses fatores somente seriam afetados por meio de alterações legislativas.

323. Medidas que reduzam a distância entre os critérios adotados pelo INSS e pelo Poder Judiciário, todavia, poderiam diminuir as divergências de entendimento entre esses dois atores. Exemplos recentes desse tipo de iniciativa são a Recomendação Conjunta CNJ 4/2012, que institui a



sentença amigável, e a Recomendação Conjunta CNJ-AGU-MTPS 1/2015 e a Lei 13.457/2017, sobre benefícios por incapacidade.

324. Considerando a importância do tema, seria importante **retirar o sigilo do presente relatório e encaminhá-lo** aos diferentes atores públicos envolvidos no fenômeno, bem como para as presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Comissões de Seguridade Social e de Fiscalização do Congresso Nacional.

325. O estudo e acompanhamento desse fenômeno é essencial para melhorar a qualidade da defesa do INSS e aprimorar as análises administrativas realizadas pela autarquia. Nesse sentido, considerando o montante de despesa envolvido, a quantidade de segurados afetada e a significativa estrutura estatal ocupada, a judicialização de benefícios do INSS demanda algumas iniciativas dos atores envolvidos que poderiam ser objeto de recomendações por parte do TCU.

326. Ao INSS, seria importante que tornasse público, por meio de relatórios periódicos, informações agregadas sobre a judicialização de seus benefícios, tais como: quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial ou em decorrência de ações coletivas; valores pagos; percentual em relação às concessões administrativas; espécies de benefícios judicializadas; e Estado onde o benefício foi concedido.

327. INSS e PGF/AGU, conjuntamente, precisam adotar medidas para identificar e registrar todas as multas aplicadas, com o objetivo de propor medidas para mitigá-las.

328. À AGU, seria oportuno implementar:

- banco de dados que subsidiem ações gerenciais na questão previdenciária, principalmente quanto ao índice de provimento por espécie de benefício, Estado, vara judicial, Gerência Executiva, Justiça Federal e Estadual;

- rotina de análise das informações acima descritas, de maneira a melhorar eficiência da defesa do INSS ou aprimorar a análise administrativa realizada pela autarquia, nos locais que apresentem distorções nos índices de provimento.

329. Ao CJF, aos Tribunais Regionais Federais e ao INSS, considerando o volume de recursos despendido e o princípio da transparência, seria importante que promovessem a divulgação de valores e beneficiários (peritos) dos pagamentos referentes a perícias judiciais que versem sobre benefícios do INSS.

330. Também seria importante que **Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal, INSS, Advocacia Geral de União, Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Ministério do Desenvolvimento Social** instituem grupo de trabalho permanente com o objetivo de reduzir o fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS por meio de iniciativas como a uniformização de procedimentos entre os órgãos envolvidos ou a elaboração de propostas de alterações legislativas, caso necessárias.

331. O presente levantamento ainda identificou e descreveu os principais processos de trabalho envolvidos. Os riscos associados a esses processos, com maior probabilidade de ocorrência e impacto mais alto, e possíveis ações de controle, a serem realizadas pelo TCU, compõem Matriz de Risco, de natureza sigilosa (peça 48).

## **10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

332. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

**I) levantar o sigilo deste relatório**, dos seus anexos e peças (exceto aquelas classificadas individualmente como sigilosas);

**II) recomendar**, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:



a) ao **Instituto Nacional do Seguro Social**, considerando o volume de recursos despendido e o princípio da transparência, que publique periodicamente:

a.1) relatórios com informações agregadas sobre a judicialização de seus benefícios, tais como: quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial ou em decorrência de ações coletivas; valores pagos; percentual em relação às concessões administrativas; espécies de benefícios judicializadas; e Estado onde o benefício foi concedido;

a.2) o nome dos peritos judiciais e os valores do respectivo pagamento, nas ações judiciais que requerem benefícios concedidos pelo INSS, cujo ônus tenha recaído sobre a autarquia e o pagamento tenha sido operacionalizado pelo INSS.

b) à **Advocacia Geral da União**, que implemente:

b.1) banco de dados que subsidiem ações gerenciais na questão previdenciária, principalmente quanto ao índice de provimento por espécie de benefício, Estado, vara judicial, Gerência Executiva, Justiça Federal e Estadual, e na questão das multas por atraso no cumprimento de decisões judiciais;

b.2) rotina de análise das informações sobre ações judiciais previdenciárias e sobre multas judiciais, descritas no item II.b.1, de maneira a melhorar eficiência da defesa do INSS ou indicar a necessidade de aprimoramento na análise administrativa realizada pela autarquia, nos locais que apresentem distorções nos índices de provimento ou na quantidade de multas aplicadas.

c) ao **Conselho da Justiça Federal**, em conjunto com os **Tribunais Regionais Federais**, considerando o volume de recursos despendido e o princípio da transparência, que publique periodicamente os nomes dos peritos judiciais e os valores dos respectivos pagamentos das perícias judiciais nas ações judiciais que requerem benefícios concedidos pelo INSS e tenham assistência judicial gratuita ou cujo ônus tenha recaído sobre o INSS;

d) ao **Conselho Nacional de Justiça**, ao **Conselho da Justiça Federal**, ao **Instituto Nacional do Seguro Social**, à **Advocacia Geral de União**, à **Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda**, ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão** e ao **Ministério do Desenvolvimento Social**, que instituem grupo de trabalho permanente, com o objetivo de reduzir o fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS por meio de iniciativas como a uniformização de procedimentos entre os órgãos envolvidos ou a elaboração de propostas de alterações legislativas, caso necessárias;

e) à **Advocacia Geral de União** e ao **Instituto Nacional do Seguro Social**, conjuntamente, que identifiquem e registrem as multas aplicadas em razão do atraso ou descumprimento de decisões judiciais e adotem medidas para mitigá-las;

**III) determinar**, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992 aos órgãos abaixo listados que, no prazo de 120 dias (cento e vinte dias), apresentem planos de ação para atender às recomendações do item II, no que lhes couber:

a) ao **Instituto Nacional do Seguro Social**, quanto às recomendações dos itens II.a.1 e II.a.2;

b) à **Advocacia Geral da União**, quanto às recomendações dos itens II.b.1 e II.b.2;

c) ao **Conselho da Justiça Federal** em conjunto com os **Tribunais Regionais Federais**, quanto à recomendação do item II.c;

d) ao **Conselho Nacional de Justiça**, ao **Conselho da Justiça Federal**, ao **Instituto Nacional do Seguro Social**, à **Advocacia Geral de União**, à **Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda**, ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão** e ao **Ministério do Desenvolvimento Social**, conjuntamente, quanto à recomendação do item II.d;

e) à **Advocacia Geral de União** e ao **Instituto Nacional do Seguro Social**, conjuntamente, quanto à recomendação do item II.e;

**IV) determinar à Secretaria Geral de Controle Externo**, com fulcro no art. 238 do RITCU, que avalie a conveniência e oportunidade de incluir em seu planejamento as ações de controle elencadas na peça 48 dos autos.

**V) encaminhar cópia deste relatório, do voto e do acórdão** que vier a ser adotado:

a) à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Conselho Nacional de Justiça; ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Fazenda, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal; à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados, à Comissão de Seguridade Social do Senado, à Comissão Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão Especial da PEC 187/2017 - Reforma da Previdência;

b) aos Exmos. Juízes Federais Dr. Eduardo Luiz Rocha Cubas, da Subseção Judiciária de Formosa – GO, e Dr. Marcos Antônio Garapa de Carvalho, da 3ª Relatoria da Turma Recursal em Aracaju – Sergipe, em face das representações constantes no TC 029.485/2016-9 e no TC 029.488/2016-8, respectivamente.

**VI) arquivar os presentes autos**, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Secex Previdência, 6 de julho de 2018.

*(assinado eletronicamente)*

Marcos Lima de Matos

AUFC – Mat. 6573-0

Coordenador

Sílvio Caracas de Moura Neto

AUFC – Mat. 6577-3

Membro

Marcel Azevedo Coutinho de Freitas

AUFC - Mat. 11087-9

Membro

## **11. ANEXOS**

### **Anexo 1 – Lista de siglas e abreviaturas**

ACP – Ação Civil Pública  
AGU – Advocacia Geral da União  
AJG – Assistência Jurídica Gratuita  
AJPC – Assistência Jurídica à Pessoa Carente  
APS – Agências da Previdência Social  
APSADJ – Agência de Atendimento às Demandas Judiciais do INSS  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CADJUD – Sistema de Cadastramento de Ação Judicial  
CF – Constituição Federal  
CJF – Conselho da Justiça Federal  
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CPC – Código de Processo Civil  
DCB – Data de cessação do benefício  
DIRAT – Diretoria de Atendimento  
DIRBEN – Diretoria de Benefícios  
DIRSAT – Diretoria de Saúde do Trabalhador  
DPU – Defensoria Pública da União  
ER – Escritórios de Representação  
FRGPS – Fundo do Regime Geral da Previdência Social  
GCM – Gerenciamento de Contencioso de Massa  
GEX – Gerência-Executiva  
IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social  
JEF – Juizado Especial Federal  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MPF – Ministério Público Federal  
MSC – Mandado de Segurança Coletivo  
MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social  
PFE/INSS – Procuradoria Federal junto ao INSS  
PGF – Procuradoria Geral Federal  
PJe – Processo Judicial Eletrônico  
PRISMA – Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas  
RGPS – Regime Geral de Previdência Social  
RPV – Requisição de Pequeno Valor  
SABI – Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade



SADJ – Setores de Atendimento de Demandas Judiciais

SAPIENS – Sistema AGU de Inteligência Jurídica

Secex – Secretaria de Controle Externo

SIBE – Sistema Integrado de Benefícios

SISBEN – Sistema de Benefícios

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUB – Sistema Único de Benefícios

SUIBE – Sistema Único de Informações de Benefícios

TCU – Tribunal de Contas da União

TR – Turma Recursal

TRF – Tribunal Regional Federal

TRU – Turma Regional de Uniformização

**Anexo 2 – Evidências**

<b>Cap.</b>	<b>Nome da peça</b>	<b>Peça N°</b>
4.3	Quadro com as ações coletivas impetradas em face do INSS	65
5	Pesquisa com magistrados e procuradores - dados agregados	51
5	Pesquisa - outros fatores e observações - Procuradores	52
5	Pesquisa - outros fatores - Magistrados	53
5	Pesquisa - outros motivos e observações – aposentadoria por idade rural	54
5	Pesquisa - outros motivos e observações – benefícios por incapacidade	55
5	Pesquisa - outros motivos e observações – aposentadoria por tempo de contribuição	56
5	Pesquisa - outros motivos e observações – BPC à pessoa com deficiência	57
5	Pesquisa - outros motivos e observações – pensão	58
5	Pesquisa - Boas práticas	59
5	Pesquisa - Sugestões e críticas ao TCU	60
5	Pesquisa - Sugestões	61
5	Pesquisa - Outros comentários	62
5	Formulário da pesquisa com Procuradores	63
5	Formulário da pesquisa com Magistrados	64
5.1	Caso benefício cessado e relatórios benefícios cessados Brasil	50

### **Anexo 3 – Metodologias de cálculo da despesa operacional do Sistema de Judicialização**

Este anexo cuida da metodologia de cálculo do impacto na estrutura e nas despesas dos órgãos envolvidos na judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS.

O levantamento desse impacto envolve os seguintes órgãos: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; a Procuradoria Geral Federal – PGF/AGU; a Defensoria Pública da União – DPU e, no Poder Judiciário, a Justiça Federal de 1º e 2º graus.

Não houve levantamento de impacto referente à judicialização na Justiça Estadual, em virtude do número elevado de Tribunais de Justiça e da dificuldade de colher dados orçamentários destes órgãos, que, à exceção do TJDF, não são jurisdicionados do TCU.

Escolheu-se o exercício de 2016 como base de comparação, em razão de os dados financeiros, a quantidade de processos, de benefícios e de servidores estarem consolidados no início desta auditoria.

Este levantamento utilizou dados do SIAFI com apoio do sistema do Tesouro Gerencial. Foram solicitados aos órgãos, por meio de ofício de requisição, os dados acerca da estrutura funcional direcionada ao feito e o quantitativo de servidores que atuam na área previdenciária; quantidade de processos julgados e em tramitação; quantitativo de conciliações realizadas em matéria previdenciária.

#### **Metodologia do cálculo para Justiça Federal**

Os processos judiciais contra o INSS representam a maior parte das ações que tramitam na Justiça Federal. Para estimar o custo operacional dessas ações, consideram-se não só as despesas das 27 seções judiciárias de primeiro grau da Justiça Federal e dos 5 Tribunais Regionais Federais, mas também a quantidade de processos julgados.

O primeiro fator para definir o custo da judicialização foi a “razão” entre a quantidade de processos julgados em matéria previdenciária e a quantidade total de processos julgados.

O quantitativo de processos julgados foi segregado conforme o órgão julgador, quais sejam: Juizado Especial Federal (JEF), 1ª Instância/Rito Sumário, Turma Recursal e 2ª Instância.

O quantitativo de processos dos JEFs e das Turmas Recursais foi ponderado em virtude das diferenças dos ritos nestes órgãos e nos de processos ordinários (1ª Instância/Rito Sumário). Não houve ponderação quanto aos processos da 2ª instância, visto que os ritos processuais, nessa instância, são similares.

O coeficiente de ponderação dos processos da 1ª instância foi calculado pela média de processos julgados por vara, pelos JEFs e pelas varas de processos ordinários, conforme tabela abaixo.

**Tabela 20 - Cálculo do peso ponderado dos processos julgados pelos JEFs**  
**SJ-TRF1**

	<b># Varas (a)</b>	<b>Número de Processos Julgados (b)</b>	<b>Média de Processos Julgados (b/a)</b>
VARAS DE JEFS	53	449.713	8.485 (c1)
VARAS COMUNS	241	308.598	1.280 (c2)
Coeficiente de Ponderação dos Processos Julgados nos JEFS sobre o Rito Ordinário (i)			<b>15,09%</b> $= \frac{c2}{c1}$

#### **SJ-TRF2**

<b># Varas</b>	<b>Número de Processos Julgados</b>	<b>Média de Processos Julgados</b>
----------------	-------------------------------------	------------------------------------



VARAS DE JEFS	40	118.131	2.953
VARAS COMUNS	110	92.994	845
Coeficiente de Ponderação dos Processos Julgados nos JEFS sobre o Rito Ordinário (i)		28,63%	
SJ-TRF3			
	# Varas	Número de Processos Julgados	Média de Processos Julgados
VARAS DE JEFS	71	190.913	2.689
VARAS COMUNS	146	102.899	705
Coeficiente de Ponderação dos Processos Julgados nos JEFS sobre o Rito Ordinário (i)		26,21%	
SJ-TRF4			
	# Varas	Número de Processos Julgados	Média de Processos Julgados
VARAS DE JEFS	93	255.887	2.751
VARAS COMUNS	105	205.718	1.959
Coeficiente de Ponderação dos Processos Julgados nos JEFS sobre o Rito Ordinário (i)		71,21%	
SJ-TRF5			
	# Varas	Número de Processos Julgados	Média de Processos Julgados
VARAS DE JEFS	28	265.116	9.468
VARAS COMUNS	99	69.088	698
Coeficiente de Ponderação dos Processos Julgados nos JEFS sobre o Rito Ordinário (i)		7,37%	

O quantitativo de processos julgados em matéria previdenciária, segregado por órgão julgador e ponderado pelo coeficiente *de Processos Julgados nos JEFS sobre o Rito Ordinário*, foi dividido pelo total de processos, também ponderado pelo mesmo coeficiente. O quociente foi denominado: *% do custo da Judicialização*.

Tabela 21 - Quantitativo de processos previdenciários julgados em 2016 nos TRF (1ª e 2ª instâncias)

Tribunal	JEFS (a)	1ª Instância (rito ordinário) (b)	Turma Recursal (c)	TRF (d)	Total
TRF 1	323.868	16.594	113.119	62.028	515.764
TRF 2	65.232	8.623	33.374	12.502	119.731
TRF 3	147.387	49.206	77.140	73.172	346.905
TRF 4	204.440	39.857	134.696	43.835	422.828
TRF 5	200.088	3.906	52.087	6.140	262.221

Tabela 22 - Quantitativo de processos julgados em 2016 nos TRF (1ª e 2ª instâncias)

Tribunal	JEFS (e)	1ª Instância (rito ordinário) (f)	Turma Recursal (g)	TRF (h)	Total
TRF 1	449.713	308.598	153.447	128.109	1.040.348
TRF 2	118.131	92.994	56.035	59.742	326.902
TRF 3	190.913	102.899	89.031	128.666	511.509

<b>TRF 4</b>	255.887	205.718	162.340	115.060	739.005
<b>TRF 5</b>	265.116	69.088	91.213	29.716	455.133

Tabela 23 – Percentual do custo estimado dos processos previdenciários julgados nos TRF

	<b>TRF 1</b>	<b>TRF 2</b>	<b>TRF 3</b>	<b>TRF 4</b>	<b>TRF 5</b>
<b>% do custo da Judicialização nas SJs (1ª Instância) <sup>1 2</sup></b>					
$\frac{((a + c) * i) + b}{((e + g) * i) + f}$	20,7%	25,8%	61,3%	55,9%	23,6%
<b>% do custo da Judicialização no (2ª Instância) <sup>3</sup></b>					
$\frac{d}{h}$	48,4%	20,9%	56,9%	38,1%	20,7%

1 Cálculo da variável *i* evidenciada na Tabela 20

2 e 3 Valores provenientes da Tabela 21 e Tabela 22

Outro fator para definir o impacto é a despesa orçamentária. Para calcular o montante referente à Justiça Federal, somaram-se as despesas de pessoal (GND 1<sup>1</sup>) com outras despesas correntes (GND 3)<sup>2</sup> e excluíram-se desse cálculo os gastos com inativos e pensionistas. Denominou-se o resultado de *despesas com pessoal e despesas correntes do Poder Judiciário*.

Finalizando o cálculo do impacto, foram multiplicadas as *despesas de pessoal e as despesas correntes do Poder Judiciário* com *% de processos previdenciários julgados*. O resultado corresponde ao custo estimado da judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS na 1ª e 2ª Instâncias do Poder Judiciário Federal.

Tabela 24 – Custo estimado da judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS na 1ª e 2ª Instâncias do Poder Judiciário Federal

<b>Unidade orçamentária</b>	<b>Despesa liquidada em 2016 excluindo os inativos</b>	<b>% do custo estimado dos processos de benefícios do INSS</b>	<b>Impacto da Judicialização</b>
<b>SJ - TRF 1</b>	2.121.137.362,14	20,7%	R\$ 438.109.513,13
<b>TRF 1</b>	365.114.625,04	48,4%	R\$ 176.781.724,64
<b>SJ - TRF 2</b>	1.017.673.517,53	25,8%	R\$ 262.519.701,10
<b>TRF 2</b>	342.068.969,93	20,9%	R\$ 71.583.580,43
<b>SJ - TRF 3</b>	1.477.635.807,96	61,3%	R\$ 905.791.120,57
<b>TRF 3</b>	503.802.437,87	56,9%	R\$ 286.511.059,52
<b>SJ - TRF 4</b>	1.441.478.861,98	55,9%	R\$ 805.426.814,01
<b>TRF 4</b>	296.295.454,54	38,1%	R\$ 112.881.203,28
<b>SJ - TRF 5</b>	907.755.653,64	23,6%	R\$ 214.129.956,94
<b>TRF 5</b>	188.174.555,41	20,7%	R\$ 38.881.133,74
<b>Custo da Judicialização na Justiça Federal</b>			<b>R\$ 3.312.615.807,36</b>

Para o cálculo, foram adotados dados conservadores como, por exemplo, o coeficiente de ponderação e não o número absoluto de processos previdenciários julgados no Primeiro Grau, como visualizado na tabela abaixo:

Tabela 25 – Comparativo da metodologia de cálculo na Justiça Federal

<b>Unidade orçamentária</b>	<b>% do custo estimado da Judicialização</b>	<b>% de processos do INSS julgados nos JEFs e Turmas Recursais</b>	<b>% de processos do INSS julgados na 1ª Instância</b>
<b>SJ - TRF 1</b>	<b>20,7%</b>	<b>72,4%</b>	<b>49,7%</b>

<sup>1</sup> Pessoal e encargos sociais (Grupo de natureza da despesa)

<sup>2</sup> Outras despesas correntes (Grupo de natureza da despesa)

SJ - TRF 2	25,8%	56,6%	40,1%
SJ - TRF 3	61,3%	80,2%	71,5%
SJ - TRF 4	55,9%	81,1%	60,7%
SJ - TRF 5	23,6%	70,8%	60,2%

Cumpra esclarecer que, nos ofícios de requisição encaminhados à Justiça, foi solicitada a estimativa de custo com os processos previdenciários.

O TFR-1, no seu cálculo, utilizou a totalidade de processos previdenciários em tramitação em relação ao total. A equipe de auditoria, segundo esta metodologia, utilizou os dados de processos julgados, visto que estes demonstram a efetiva prestação jurisdicional. O TRF-2 utilizou, no seu cálculo, tanto o percentual de magistrados e de servidores que atuam com matéria de direito previdenciário quanto as despesas com pessoal ativo e inativo e outras despesas administrativas. Em ambos os casos, o valor total estimado pelos gestores foi superior ao que apuramos neste trabalho.

O TRF-3 apresentou a estimativa de custo, mas não apresentou o demonstrativo de cálculo. O TRF-4 e o TRF-5 não apresentaram estimativas de custo.

#### **Metodologia do cálculo para Procuradoria Geral Federal – PGF/INSS**

A PGF, órgão que atua na defesa judicial do INSS, tem no seu quadro 3.900 Procuradores Federais. Destes, 1.500 atuam exclusivamente na defesa judicial do INSS; outros 170, parcialmente.

O primeiro fator para estimar o custo da judicialização na PGF foi a “razão” entre a quantidade de Procuradores Federais que atuam em matéria previdenciária e a quantidade total de Procuradores Federais e de Advogados da União. A esse fator denominou-se *% de Procuradores Federais atuantes em matéria previdenciária*.

Foi estimada em 30% a força de trabalho em matéria previdenciária dos procuradores que atuam parcialmente na matéria. A inclusão no cálculo dos Advogados da União deve-se à não segregação orçamentária das despesas na AGU.

Outro fator para definir o impacto é a despesa orçamentária. Para calcular o montante referente à PGF/AGU, somaram-se as despesas de pessoal (GND 1) com outras despesas correntes (GND 3) e excluíram-se desse cálculo os gastos com inativos e pensionistas. Denominou-se o resultado de *despesas com pessoal e despesas correntes da AGU*.

Finalizando o cálculo do impacto, foram multiplicadas as *despesas de pessoal e as despesas correntes da AGU* com *% de procuradores atuantes em matéria previdenciária*. O resultado corresponde ao custo estimado da judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS na Advocacia Geral da União.

**Tabela 26 – Cálculo do custo da judicialização na AGU**

a) Quantitativo de Advogados da União e de Procuradores Federais	5.619
b) Quantitativo de Procuradores Federais exclusivos em matéria Previdenciária	1.500
c) Quantitativo de Procuradores Federais em matéria previdenciária	170
d) % de Procuradores Federais atuantes em matéria previdenciária. $d = \frac{b + (c * 30\%)}{a}$	28%
e) Despesas com pessoal e despesas correntes da AGU excluindo inativos e pensionistas	R\$ 2.804.440.837,75
<b>Impacto da Judicialização na AGU</b> $impacto = d * e$	R\$ 774.103.530,76

#### **Metodologia do cálculo para o INSS**

O INSS, polo passivo na judicialização, concedeu mais de 1,8 milhão de benefícios por

ordem judicial, no período de 2014 a 2017, o que corresponde a 9,3% de todos os benefícios concedidos administrativamente. Além disso, reativou ou revisou mais de 600 mil benefícios por ordem judicial, no mesmo período.

Duas frentes atuam dentro do INSS nos processos judiciais que envolvem os conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo órgão: a Procuradoria Geral Especializada – PFE/INSS e as agências da Previdência Social de Atendimento a Demandas Judiciais (APSADJ).

A PFE/INSS, órgão de execução descentralizado, estabelece a estratégia de defesa. É responsável pela consultoria e assessoramento jurídicos do INSS. Já as APSADJ são responsáveis pela prestação de informação aos órgãos judiciais e pela implementação das decisões da justiça.

O primeiro fator para estimar o custo da judicialização no INSS foi a “razão” entre a quantidade de servidores que atuam na PFE/INSS e nas APSADJ e a quantidade total de servidores do INSS. A esse fator denominou-se *% de servidores atuantes na judicialização*.

Outro fator para definir o impacto é a despesa orçamentária. Para calcular o montante referente ao INSS, somaram-se as despesas de pessoal (GND 1) com outras despesas correntes (GND 3) e excluíram-se desse cálculo os gastos com inativos e pensionistas e o pagamento de despesas judiciais. Denominou-se o resultado de *despesas com pessoal e despesas correntes do INSS*.

Finalizando, multiplicou-se o *% de servidores atuantes na judicialização* com as *despesas correntes do INSS*. Esse resultado foi somado com as despesas com a defesa judicial da previdência social, que correspondem, principalmente, ao ressarcimento das perícias judiciais realizadas pela justiça federal na competência acidentária. Esse somatório corresponde ao custo estimado do INSS na judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo próprio órgão, ou seja, ao impacto da judicialização no INSS.

Tabela 27 – Cálculo do custo da judicialização no INSS

<b>a) Quantitativo de servidores em exercício no INSS</b>	<b>34.494</b>
<b>b) Quantitativo de servidores do INSS lotados na PFE/INSS</b>	<b>1.165</b>
<b>c) Quantitativo de servidores do INSS lotados nas APS - ADJ</b>	<b>1.015</b>
<b>d) % de servidores atuantes na judicialização</b> $= \frac{b + c}{a}$	<b>6,32%</b>
<b>e) Despesas com pessoal e despesas correntes da do INSS.</b>	<b>R\$ 7.761.129.549,31</b>
<b>f) Estimativa de gastos da judicialização incluindo despesas de pessoal e correntes e excluindo inativos e despesas judiciais.</b> $f = d * e$	<b>R\$ 490.498.707,53</b>
<b>g) Despesa judicial da Previdência Social</b>	<b>R\$ 32.198.109,95</b>
<b>Impacto da Judicialização no INSS</b> $Impacto = f + g$	<b>R\$ 522.696.817,48</b>

#### **Metodologia do cálculo para a DPU**

A Defensoria Pública da União – DPU – é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com autonomia administrativa e funcional. Incumbe-lhe, essencialmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, dos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição federal.

Na judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS, a DPU atua em defesa dos hipossuficientes. Age em duas frentes: no ajuizamento de ações civis públicas, que cuidam do interesse público difuso e coletivo; e na impetração de ações individuais das referidas

pessoas.

O primeiro fator para estimar o custo da judicialização na DPU foi a “razão” entre a quantidade de processos ativos de assistência jurídica em matéria previdenciária (PAJ-Prev.) e a quantidade total de processos ativos de assistência jurídica (PAJ-TOTAL). A esse fator denominou-se **% PAJ-Prev.**

Outro fator para definir o impacto é a despesa orçamentária. Para calcular o montante referente à DPU, somaram-se as despesas de pessoal (GND 1) com outras despesas correntes (GND 3) e excluíram-se desse cálculo os gastos com inativos e pensionistas. Denominou-se o resultado como *despesas com pessoal e despesas correntes da DPU*.

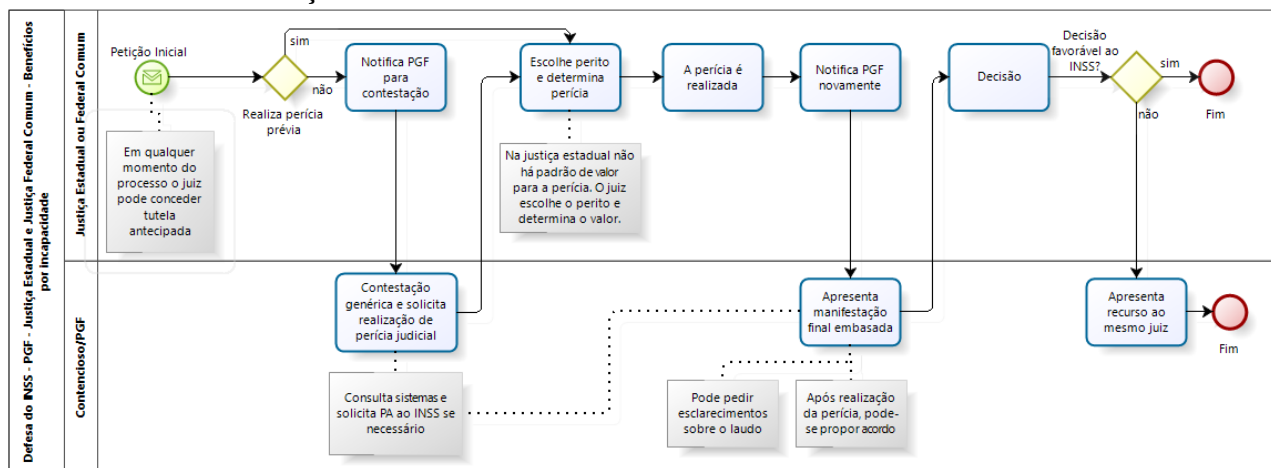
Finalizando o cálculo do impacto, foram multiplicadas as *despesas de pessoal e as despesas correntes da DPU* com **% PAJ-Prev.** O resultado corresponde ao custo estimado da judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS na Defensoria Pública da União.

Tabela 28 – Cálculo do custo da judicialização na DPU

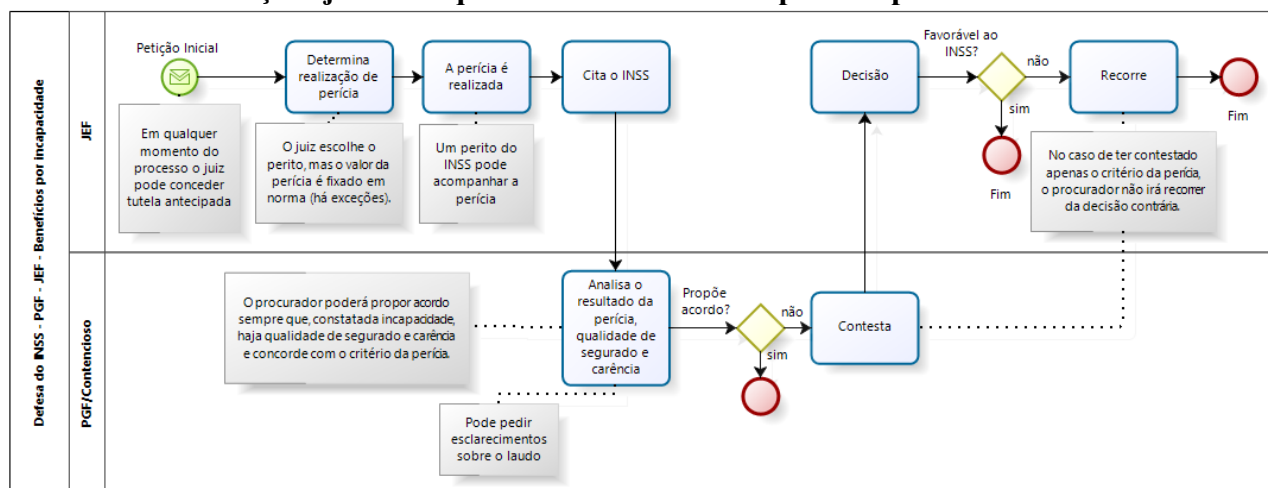
a) Quantidade de processos ativos de assistência jurídica em matéria previdenciária-(PAJ-Prev.) em 2016.	76.894
b) Quantidade total de processos ativos de assistência jurídica (PAJ-Total) em 2016.	571.227
c) % PAJ-Prev	13,5%
$\% PAJPrev = a/b$	
d) Despesas com pessoal e despesas correntes da AGU excluindo inativos e pensionistas em 2016	R\$ 450.344.052,91
Impacto da Judicialização na DPU	R\$ 58.994.814,80
$impacto\ dpu = d * e$	

## Anexo 4 – Mapas de processos da defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais

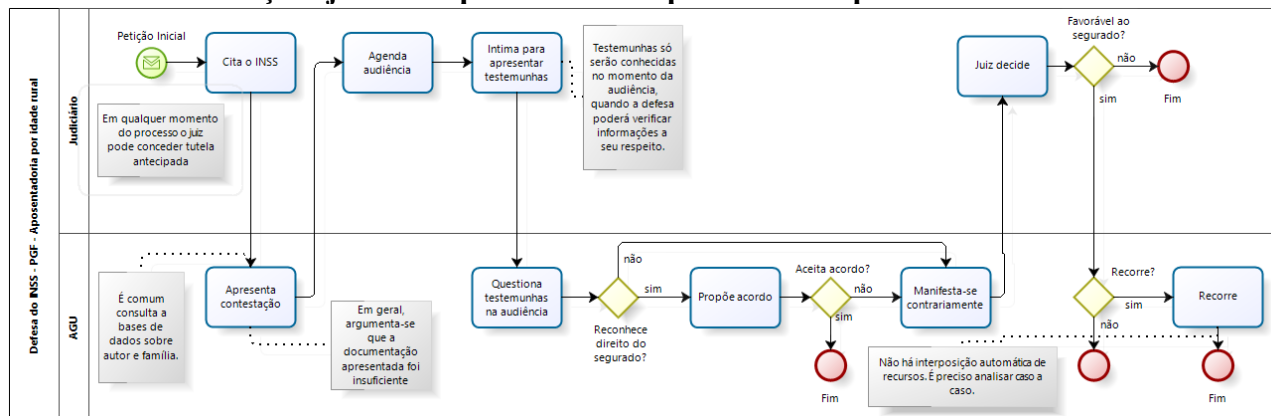
### Defesa em ações judiciais que tratam de benefício por incapacidade na Justiça Federal Comum e Justiça Estadual



### Defesa em ações judiciais que tratam de benefício por incapacidade no JEF

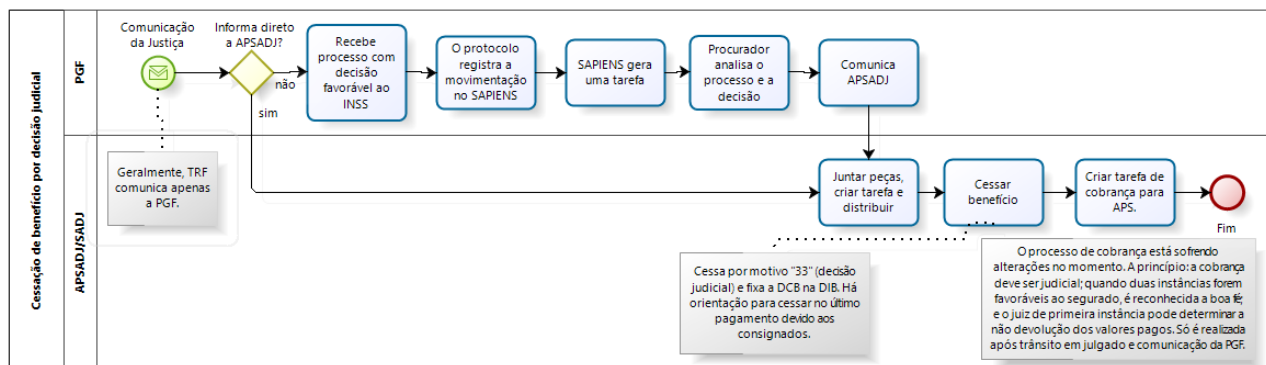


### Defesa em ações judiciais que tratam de aposentadoria por idade rural:

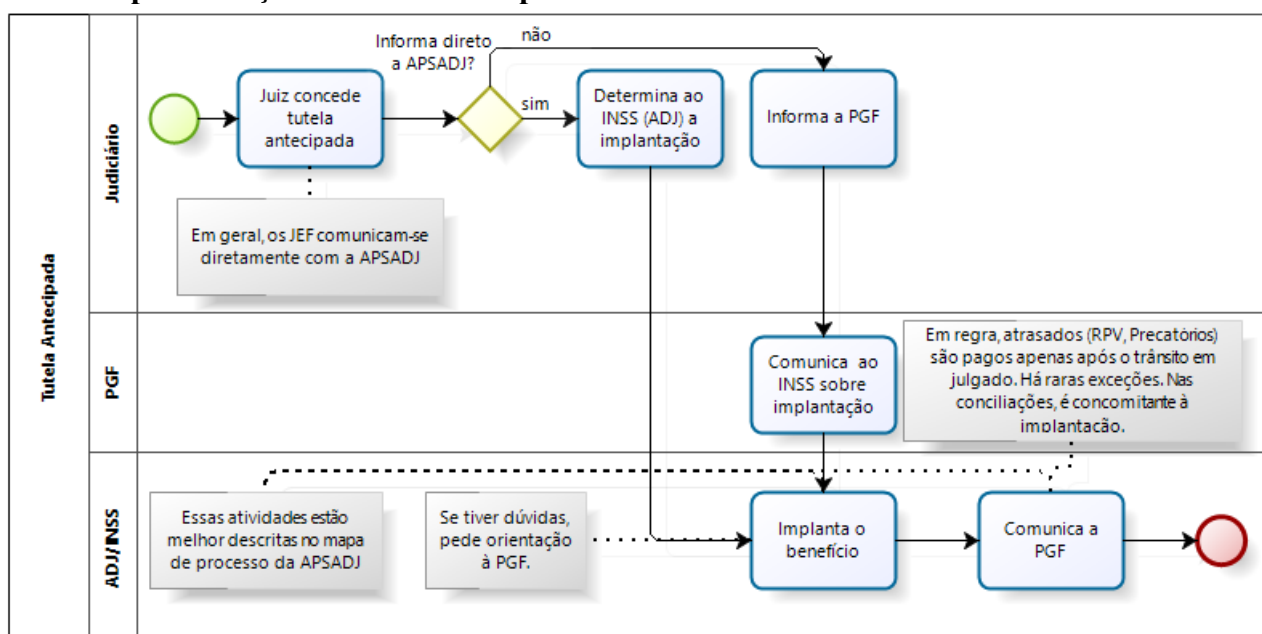


### Cessação de benefício por decisão judicial:





### Implementação de tutela antecipada:



### Interposição de recurso pela PGF

