

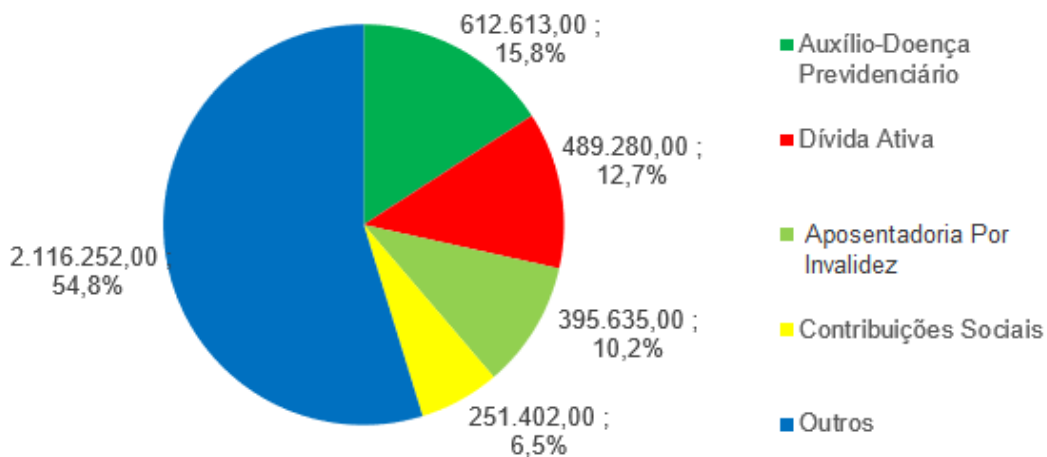


JUDICIALIZAÇÃO CONTRA O INSS¹

1. TEMAS EM PREVIDENCIÁRIO SÃO OS MAIS RECORRENTES NA JUSTIÇA FEDERAL

De acordo com o “*Relatório Justiça em Números 2018*”, último disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os três temas mais recorrentes da Justiça Federal no ano de 2017 foram: i) auxílio-doença previdenciário (612.613 novos casos); ii) dívida ativa (489.280 novos casos); e iii) aposentadoria por invalidez (395.635 novos casos)². Trata-se dos temas mais numerosos, de maneira que ainda há diversas questões reiteradamente debatidas envolvendo os demais benefícios previdenciários e assistenciais sob responsabilidade da autarquia, conforme Tabela 2.

Gráfico 1 - Novos casos na Justiça Federal em 2017, destacando-se os principais temas



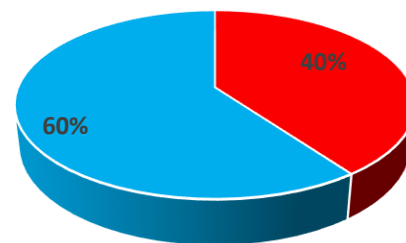
¹ Estudo desenvolvido em conjunto com a assessoria jurídica Malta Valle Advogados.

² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Justiça em Números 2018. P. 181.

Ainda, de acordo com a publicação do CNJ, **as discussões na Justiça Federal envolvendo auxílio-doença previdenciário e aposentadoria por invalidez estão dentre os assuntos mais recorrentes em todos os Tribunais Regionais Federais (TRFs)** — em contraste com a discussões envolvendo dívida ativa, apontadas como recorrente em apenas três dos cinco (TRFs)³.

Por sua vez, segundo o Anuário da Justiça Federal 2018⁴, **o acúmulo de recursos em ações previdenciárias é o maior responsável pelo congestionamento de processos na Justiça Federal: 40% da demanda nos cinco tribunais regionais federais dizem respeito a litígios com o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS).**

Gráfico 2 - Ações envolvendo o INSS (% dos processos em 2º grau nos cinco TRFs)



■ Ações envolvendo INSS ■ Demais ações

2. IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NO NÚMERO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

Os dados deste tópico foram obtidos a partir de levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁵ sobre a judicialização perante o INSS, seus impactos em termos de custos e alternativas para a redução desses custos e do número de processos judiciais contra a autarquia. Os dados envolveram o período de 2014 e 2017, período para o qual há a sua disponibilização detalhada.

Em dezembro de 2017 havia 34,3 milhões de benefícios mantidos pelo INSS, valor que agremiava tanto espécies previdenciárias (aposentadorias, pensões, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-reclusão) quanto

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Justiça em Números 2018. P. 185.

⁴ ANUÁRIO DA JUSTIÇA FEDERAL 2018, Editora: Consultor Jurídico, 2018.

⁵ TCU. TC nº 022.354/2017-4. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Plenário. Levantamento realizado de 09/08/2017 a 30/05/2018.



assistenciais (sobretudo amparo social ao idoso e amparo social à pessoa com deficiência, ambas modalidades de BPC da LOAS). Desse total, 3,8 milhões (11,1%) foram concedidos por decisão judicial, conforme Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Benefícios mantidos pelo INSS em dezembro de 2017 conforme origem (por decisão administrativa da autarquia ou por determinação judicial)

Decisão	Quantidade (milhões)		
	Assistencial	Previdenciário	Total
Administrativa	4,2	26,3	30,5
Judicial	0,4	3,4	3,8
Total Geral	4,6	29,7	34,1
% Judicial	9,4%	11,4%	11,1%

Por sua vez, dados de 2014 a 2017 denotam que pouco mais de 1,8 milhão de benefícios decorreram de decisões judiciais, destacando-se demandas envolvendo auxílio-doença previdenciário, aposentadoria por idade (rural), aposentadoria por invalidez previdenciária, aposentadoria por tempo de contribuição, amparo social à pessoa com deficiência (BPC) e pensão por morte previdenciária. As concessões por decisão judicial no período corresponderam, portanto, a cerca de 9,3% do total de concessões.

Esse número (9,3%), inferior àquele da Tabela 1 (11,1%) se explica pela abrangência menor em termos de período de tempo do primeiro, que se limita ao lapso de 2014 a 2017. O valor da Tabela 1 abrange anos anteriores a 2014, compondo o que se chama de “estoque de benefícios” (folha de pagamento de benefícios do INSS).

Outra consideração importante é que não se contabilizam reativações e revisões por determinação judicial nos dados da Tabela 1 — de modo que seu número (11,1%) envolve tão somente um quantitativo de concessões. Ou seja, o impacto de decisões judiciais contra o INSS encontra-se subestimado. Percebe-se ainda, através dos dados dispostos na Tabela 2, que, contrastado com o número total de concessões de benefícios (administrativas e judiciais), o número de reativações e de revisões judiciais é pequeno (2,8% e 0,9%, respectivamente).

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

Espécie	Total de Concessões (A)	Concessões Judiciais (B)	% (B/A)	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 à 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-doença acidentário	78.317	56.447	3%	4.709	3.402
Amparo social ao idoso (BPC)	632.136	47.529	3%	3.561	2.344
Auxílio-acidente previdenciário	49.042	21.013	1%	997	600
Outros	2.357.004	74.903	4%	53.744	17.932
Total	20.086.582	1.859.057	100%	559.192	189.732
% em relação ao total de concessões		9,3%		2,8%	0,9%



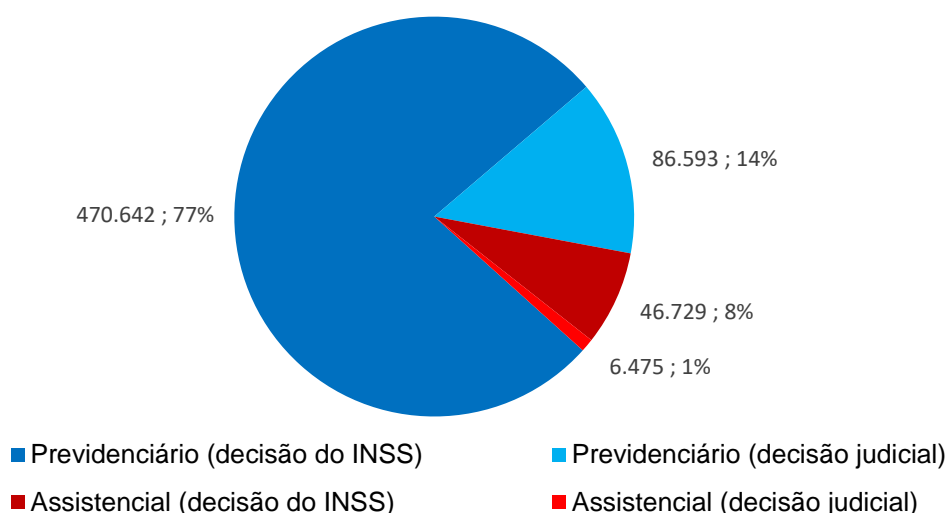
3. IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NO ORÇAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

As informações deste tópico também foram obtidas do mesmo levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁶ citado no tópico anterior.

Uma estimativa da despesa anual com benefícios previdenciários e assistenciais decorrentes de decisões judiciais — aos quais se somam as quantias pagas a título de precatórios e RPV em razão de valores vencidos e devidos — indica, para o ano de 2017, a quantia de cerca de R\$ 93,1 bilhões de reais, dividindo-se em R\$ 86,6 bilhões para benefícios previdenciários e R\$ 6,5 bilhões para benefícios assistenciais.

Somadas, essas quantias equivalem a cerca de 15% dos gastos totais em benefícios previdenciários e assistenciais sob administração do INSS no ano de 2017. Trata-se, entretanto, de uma estimativa que avalia apenas os benefícios concedidos e reativados, não abrangendo aqueles revisados, uma vez a dificuldade em se apurar as diferenças para estes últimos. Os dados estão no Gráfico 3:

Gráfico 3 - Estimativa das despesas assistencial e previdenciária do INSS em 2017, por tipo de decisão (em R\$ milhões)



⁶ TCU. TC nº 022.354/2017-4. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Plenário. Levantamento realizado de 09/08/2017 a 30/05/2018.

4. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PROCESSOS CONFORME O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

As informações deste tópico também foram obtidas do mesmo levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁷ citado no tópico anterior.

A Tabela 3 trata dos sete principais temas de novos processos distribuídos na 1ª instância da Justiça Federal no período de 2014 a 2017 (tanto através dos Juizados Especiais Federais quanto através do rito ordinário das varas comuns). Esses sete temas representam 87% dos processos em matéria previdenciária em 1ª instância.

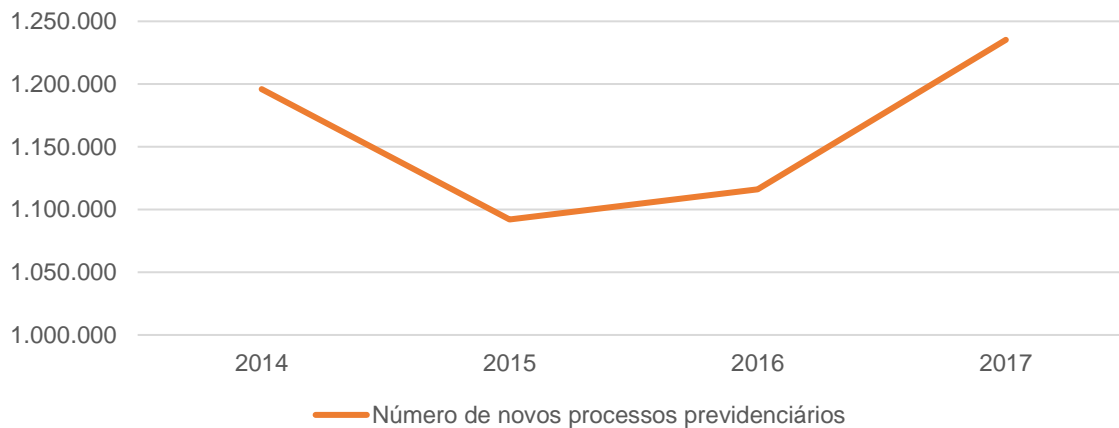
Tabela 3 – Novos processos previdenciários por tema na 1ª instância da Justiça Federal (juizados especiais e varas comuns) de 2014 a 2017

Espécie	2014	2015	2016	2017	Total
Auxílio-doença	303.160 25%	315.884 29%	340.297 30%	447.701 36%	1.407.042 30%
Aposentadoria por invalidez	127.796 11%	123.246 11%	132.862 12%	165.902 13%	549.806 12%
Aposentadoria por idade	140.061 12%	120.187 11%	119.506 11%	130.226 11%	509.980 11%
Benefício Assistencial (LOAS)	121.027 10%	113.657 10%	124.817 11%	133.302 11%	492.803 11%
Aposentadoria por tempo de contribuição	93.051 8%	81.352 7%	92.069 8%	90.973 7%	357.445 8%
Reajustes e revisões	104.356 9%	79.657 7%	56.912 5%	42.040 3%	282.965 6%
Pensão por morte	76.576 6%	66.615 6%	65.705 6%	67.747 5%	276.643 6%
Outros assuntos	230.006 19%	191.459 18%	183.871 16%	157.347 13%	762.683 16%
TOTAL	1.196.033 100%	1.092.057 100%	1.116.039 100%	1.235.238 100%	4.639.367 100%

⁷ TCU. TC nº 022.354/2017-4. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Plenário. Levantamento realizado de 09/08/2017 a 30/05/2018.

Ressalva-se apenas que, para composição desse dado, a Justiça Federal contabiliza como “previdenciário” benefícios tipicamente assistenciais como aqueles da LOAS concedido aos idosos e às pessoas com deficiência. O Gráfico 4 elucida a evolução no número de novos processos previdenciários com o passar dos anos.

Gráfico 4 - Evolução no número total de novos processos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal (juziados especiais e varas comuns)



O incremento do número de novos processos se explica em grande medida pela política de revisão de benefícios que se deu a partir de 2016. Desde agosto de 2016⁸, o Governo Federal vem empreendendo esforços no sentido de realizar o que comumente é designado como “pente-fino” nos benefícios concedidos pelo INSS. Trata-se de uma prática que visa verificar tanto a existência de fraudes na concessão de benefícios quanto acelerar a constatação de cessação das condições que permitem ao cidadão auferi-los.

Em resultado divulgado em novembro de 2018, o Ministério do Desenvolvimento Social sinalizou que, em média, a cada duas pessoas que passaram pelo “pente-fino” do INSS, uma teve o benefício cancelado. Algo que repercutiu no

⁸ Mais informações disponíveis em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/01/pente-fino-no-inss-governo-corta-um-beneficio-a-cada-duas-pericias.ghtml>. Acessado em 01/07/2019.



cancelamento de mais de 686 mil auxílios-doença e aposentadorias por invalidez, conforme traz a Tabela 4.

Tabela 4 - Resultados consolidados de agosto de 2016 até o dia 25/10/2018 quanto ao "pente-fino" realizado pelo Governo Federal no auxílio doença e na aposentadoria por invalidez

	auxílio-doença	aposentadoria por invalidez	TOTAL
Perícias realizadas até 25/10/2018	464.429	660.360	1.124.789
Benefícios mantidos	104.876	467.789	572.665
Benefícios cancelados	442.129	244.095	686.224
- cancelados após perícia	359.553	192.571	552.124
- cancelados por não comparecimento	54.579	19.143	73.722
- cancelados por outros motivos	27.997	32.381	60.378
Benefícios que ainda serão revisados	16.766	94.711	111.477

Todavia, na medida em que o segurado se depara com o cancelamento de seu benefício, a tendência é que procure o Poder Judiciário para uma revisão dessa decisão administrativa de cancelamento. Com a realização dos programas de “pente-fino”, a quantidade de benefícios cancelados fez-se em volume sem precedentes — algo que contribui para o incremento no número de ações propostas perante a Justiça Federal.

E se esse “pente-fino” restringia-se ao auxílio-doença e à aposentadoria por invalidez concedidos há mais de dois anos sem realização de perícia pelo INSS⁹, as disposições contidas na Lei nº 13.846/2019¹⁰ pretendem se debruçar sobre um escopo muito superior de benefícios previdenciários.

⁹ Foram convocados para o “pente-fino” no caso da aposentadoria por invalidez os beneficiários com menos de 60 anos de idade e que se encontravam há dois anos ou mais sem passar por perícia do INSS, excetuados aqueles segurados com 55 anos ou mais e que recebiam o benefício há pelo menos 15 anos. No caso do auxílio-doença, foram convocados para o pente fino aqueles que não passavam por perícia há mais de dois anos.

¹⁰ Art. 1º Ficam instituídos, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): I - o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade (Programa Especial), com o objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS; e II - o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão), com o objetivo de revisar: a) os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a 6 (seis) meses e que não possuam data de cessação estipulada ou indicação



Um de seus enfoques pretende perscrutar todos os benefícios administrados pelo INSS (no chamado “*Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade*”), o que envolve, dentre diversas outras análises, a análise da regularidade quanto à concessão de benefícios de prestação continuada relacionados a pessoas com deficiência. Eventuais cancelamentos nessa seara muito provavelmente repercutirão em um volume ainda maior de questionamentos judiciais.

Há ainda o enfoque sobre os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a seis meses — rebaixando-se, portanto, aquele critério de dois anos usado para o “pente-fino” realizado de 2016 a 2018 — e mesmo sobre os benefícios por incapacidade que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional. Além de análise quanto a outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária, tudo dentro do chamado “*Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade*”.

Trata-se, este último enfoque, de uma espécie de reedição do “pente-fino” realizado de 2016 a 2018. E, considerando-se o transcurso de tempo entre aquelas perícias e o momento atual, inevitavelmente é de se esperar que todos os que tenham passado por aquele “pente-fino” sem o cancelamento de seu benefício tenham de passar, mais uma vez, por novo escrutínio, o qual envolverá um espectro inclusive maior de beneficiários, dado o prazo mais exíguo para tolerância da não realização de perícia (de dois anos esse período foi reduzido para seis meses).

Todo um contexto, portanto, capaz de repercutir mais uma vez no incremento da judicialização dos questionamentos envolvendo o cancelamento de benefícios previdenciários.

de reabilitação profissional; e b) outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária.

Por sua vez, o Gráfico 6 apresenta a distribuição da quantidade de processos novos por assunto, para cada um dos cinco Tribunais Regionais Federais, enfatizando-se os seis principais temas: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, benefício assistencial (LOAS), aposentadoria por tempo de contribuição e pensão por morte. Percebe-se a proeminência dos processos envolvendo auxílio-doença em todos os cinco Tribunais Regionais Federais.

Analisando-se esses seis principais temas, os quais representam 84% dos novos processos previdenciários em 2017, o Gráfico 5 demonstra que a maioria tramitou no TRF da 1ª Região (33%), seguindo-se o TRF da 4ª Região (22%), o TRF da 5ª Região (21%), o TRF da 3ª Região (18%) e, por fim, o TRF da 2ª Região (6%).

Gráfico 5 - Distribuição de novos casos em previdenciário de acordo com o TRF

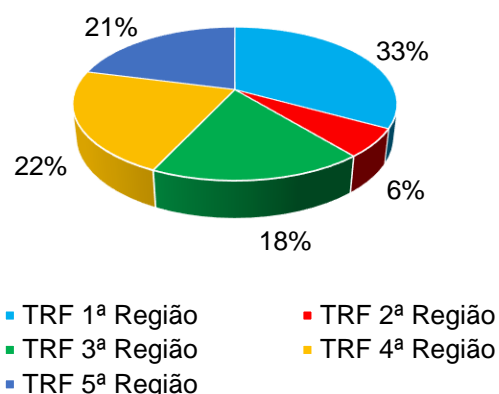
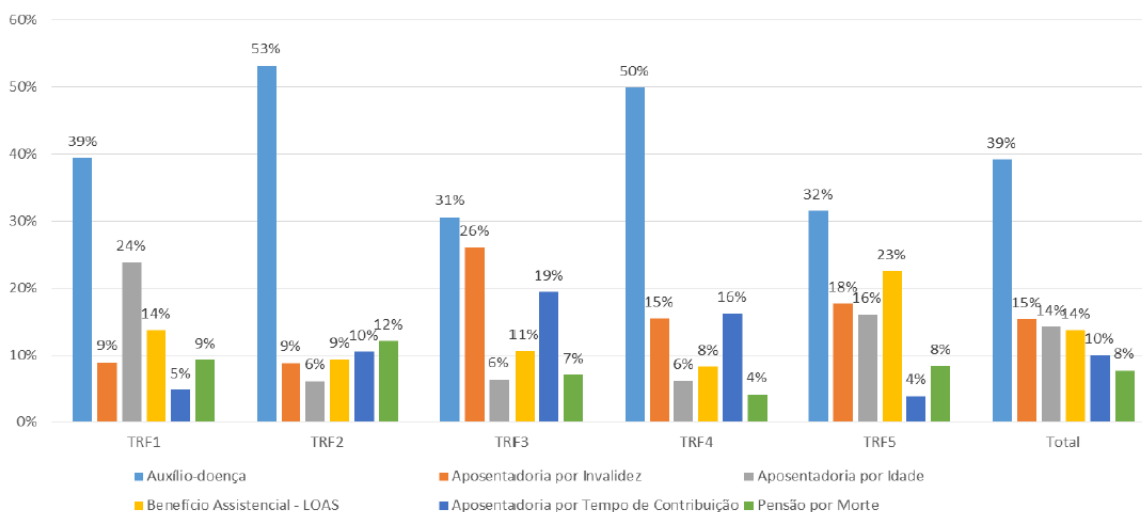


Gráfico 6 – Percentual de novos processos previdenciários na 1ª instância por TRF e por tema (dentre os seis principais)

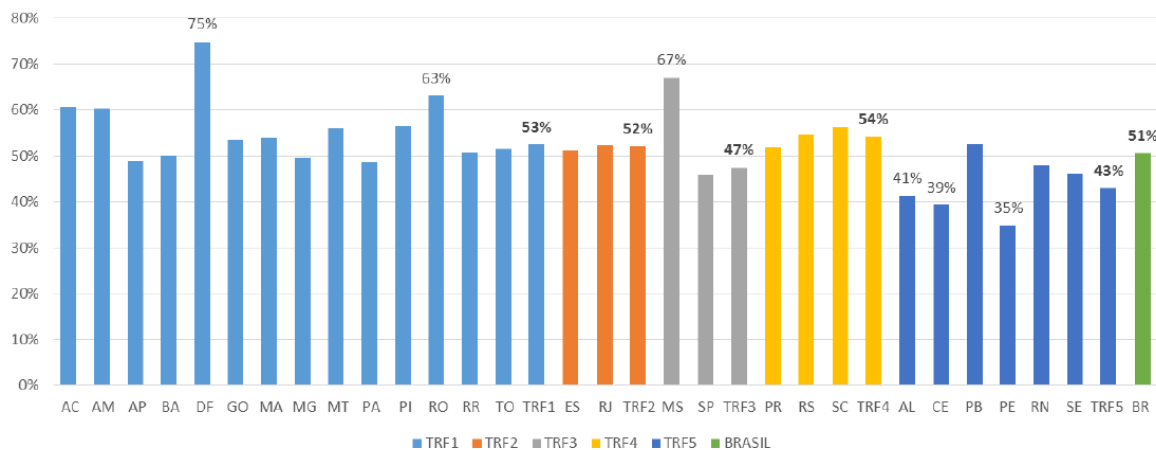


5. ÍNDICES DE ÊXITO DAS AÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PROPOSTAS PERANTE A JUSTIÇA FEDERAL

As informações deste tópico também foram obtidas do mesmo levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹¹ citado no tópico anterior.

O Gráfico 7 apresenta o índice de provimento da 1ª instância da Justiça Federal no período de 2014 a 2017, abrangendo aqueles seis principais benefícios citados no tópico anterior: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, benefício assistencial (LOAS), aposentadoria por tempo de contribuição e pensão por morte. Considerando apenas esses benefícios, em média 51% das ações contra o INSS foram providas na 1ª instância da Justiça Federal.

Gráfico 7 – Índice de provimento, por unidade da federação, na 1ª instância da Justiça Federal (quantitativo envolvendo as seis principais espécies de benefícios).



Por sua vez, a Tabela 5 traz as informações de índice de provimento quanto a cada uma das principais espécies de benefício previdenciário objeto da ação judicial. Percebe-se um valor bastante superior de provimento para as controvérsias envolvendo aposentadoria por tempo de contribuição (71%), quando as demais se encontram com índices entre 44% e 58%.

¹¹ TCU. TC nº 022.354/2017-4. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Plenário. Levantamento realizado de 09/08/2017 a 30/05/2018.



Tabela 5 – Índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por assunto, de 2014 a 2017.

Espécie	Total de Decisões	Decisões Favoráveis	% de Decisões 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%

6. DISPÊNDIO DE RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS PARA DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS

As informações deste tópico também foram obtidas do mesmo levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹² citado no tópico anterior.

Os dados, disponíveis apenas para o ano de 2016, permitem estimar o custo operacional da judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS. Alcançou-se a estimativa de que cerca de 23,7% do custo operacional da Justiça Federal, da Procuradoria Geral Federal, do INSS e da Defensoria Pública da União, vistos conjuntamente, decorre dos processos envolvendo a matéria previdenciária.

Por sua vez, no que diz respeito aos servidores, estima-se que 22,4% dos servidores da Justiça Federal, da Procuradoria Geral Federal, do INSS e da Defensoria Pública da União estejam absorvidos pelas demandas previdenciárias. No caso da Justiça Federal, conforme Tabela 6, 59,6% dos magistrados encontram-se absorvidos, em

¹² TCU. TC nº 022.354/2017-4. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Plenário. Levantamento realizado de 09/08/2017 a 30/05/2018.



contraste com 37,7% dos servidores. Na Procuradoria Geral Federal há mais da metade da força de trabalho mobilizada.

Tabela 6 – Custo operacional do sistema de judicialização envolvendo matéria previdenciária e absorção de servidores para tanto

Espécie	Custo Operacional Total (B)	Custo Operacional com Judicialização contra INSS (A)	% (A/B)	Servidores Total (D)	Servidores dedicados previdenciário (C)	% (C/D)
Justiça Federal (1º e 2º Grau)	R\$ 8.661.137.246,04	R\$ 3.312.615.807,36	38,2%	1.900 28.575	1.132 10.777	59,6% 37,7%
Procuradoria Geral Federal (PGF)	R\$ 2.804.440.837,75	R\$ 774.103.530,76	27,6%	3.100	1.670	53,9%
INSS (ADJ, APS e PGE)	R\$ 7.761.129.549,31	R\$ 522.696.817,48	6,7%	36.877	2.180	5,9%
Defensoria Pública da União	R\$ 436.998.628,16	R\$ 58.994.814,80	13,5%	613	140	22,8%
TOTAL	R\$ 19.663.706.261,26	R\$ 4.668.410.970,40	23,7%	71.065	15.899	22,4%

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando, essas são os apontamentos primordiais envolvendo o fenômeno da judicialização contra o INSS que caberiam à AJUFE. Ao tempo em que aproveitamos a oportunidade para reiterar expressões de estima e distinta consideração.

Brasília/DF, 11 de agosto de 2019.

FERNANDO MARCELO MENDES

Presidente da Ajufe