

Relatório de Avaliação

Judicialização dos Benefícios Administrados pelo INSS

Ciclo 2019

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

Ciclo CMAP
2019

Política avaliada
Judicialização dos benefícios administrados pelo INSS

Coordenador da avaliação
Secretaria Federal de Controle Interno /
Controladoria-Geral da União

Executores da avaliação
Secretaria Federal de Controle Interno /
Controladoria-Geral da União

Informações:
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page:
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo
deste relatório desde que mencionada a fonte.

Lista de siglas e abreviaturas

ACP: Ação Civil Pública

Ajufe: Associação dos Juizes Federais

APS: Agência da Previdência Social

APS/ADJ: Agência da Previdência Social – Demandas Judiciais

AGU: Advocacia Geral da União

Ajufe: Associação dos Juizes Federais

AUDGER: Auditoria Geral do INSS

BPC: Benefício de Prestação Continuada

CADJUD: Cadastramento de Ação Judicial

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

CJF: Conselho da Justiça Federal

DGPA: Diretoria de Gestão e Administração

DIB: Data de Início de Benefício

Dirat: Diretoria de Atendimento

DIRBEN: Diretoria de Benefícios

DPU: Defensoria Pública da União

ENIDP: Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social

GEX: Gerencia Executiva

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

ME: Ministério da Economia

MTPS: Ministério do Trabalho e Previdência Social

NB: Número de Benefício

PFE/INSS: Procuradoria Federal Especializada - INSS

PGF: Procuradoria Geral Federal

Prisma: Sistema de Concessão de Benefícios

RGPS: Regime Geral de Previdência Social

Sabi: Sistema de Concessão de Benefícios

Seguro Defeso: Seguro Desemprego do Pescador Artesanal

Sibe: Sistema de Concessão de Benefícios

SPMF: Subsecretaria da Perícia Médica Federal

STF: Supremo Tribunal Federal

UF: Unidade Federativa

Lista de tabelas

Tabela 1 – Quantidade de benefícios pagos pelo INSS por mês	10
Tabela 2 – ICJ (Série histórica, média de cada ano)	18
Tabela 3 – Perfil dos benefícios mantidos pelo INSS em dezembro de 2017, considerando tipo e forma de concessão	19
Tabela 4 – Custo operacional envolvendo judicialização em matéria previdenciária	21
Tabela 5 – Custo referente à alocação de servidores envolvendo judicialização em matéria previdenciária.....	21

Lista de quadros

Quadro 1 – Ações Civas Públicas com a maior quantidade de benefícios vinculados no CADJUD	13
---	----

Lista de figuras

Figura 1 – Implementação de decisão Judicial pela APS/APSADJ	14
--	----

Sumário

1	Introdução	7
2	Descrição da situação de judicialização de benefícios pagos pelo INSS.....	7
2.1	Características dos principais benefícios pagos pelo INSS	8
3	Metodologia utilizada para a avaliação.....	9
4	Diagnóstico acerca da situação de judicialização de benefícios pagos pelo INSS (aposentadorias e benefícios sociais)	10
5	Avaliação acerca da forma em que se desenvolvem as ações relacionadas à judicialização de benefícios	11
5.1	A judicialização dos benefícios pagos pelo INSS em decorrência de Ações Cíveis Públicas	12
6	Avaliação quanto à implementação de benefícios concedidos por decisão judicial	13
7	Avaliação da governança envolvida no gerenciamento das questões relacionadas à judicialização de benefícios no âmbito do INSS	14
7.1	A Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social	16
7.2	O Projeto de Lei nº 6160/2019 – Desincentivo à Judicialização	16
8	Avaliação das questões envolvendo a judicialização de benefícios e o acompanhamento efetuado pelo INSS em relação ao tema.....	17
9	Avaliação do impacto decorrente da judicialização de benefícios pagos pelo INSS.....	18
10	Avaliação Econômica ou Retorno Econômico Social relacionado.....	19
11	Análise de Eficiência em relação à alocação de recursos.....	20
12	Recomendações	21

1 Introdução

Segundo o Guia de Avaliação *Ex-Post*¹, a avaliação executiva permite estabelecer o panorama geral acerca de determinada política pública, possibilitando que, ao final do processo, haja a identificação de pontos de aprimoramento em sua execução, bem como sobre a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos. O mencionado guia dispõe que, com o intuito de incidir tempestivamente na implementação da política, a avaliação executiva seja uma abordagem mais rápida, realizada em um período de quatro a seis meses.

O objetivo primeiro da avaliação executiva é dispor de informações que apoiem a gestão da política pública. Espera-se que, por meio dessa avaliação, seja possível identificar fragilidades relacionadas, especialmente, ao seu desenho, à sua gestão e à sua implementação. O resultado da avaliação deve oferecer subsídios para que sejam propostas, se necessário, recomendações com oportunidades efetivas de aprimoramento e correção de rumos.

Apresenta-se, a seguir, avaliação executiva contemplando a judicialização de benefícios pagos pelo INSS, abordando diagnóstico, desenho, gestão e governança, resultados e impactos, buscando identificar possíveis medidas para o aprimoramento da gestão desses benefícios, inclusive possibilitando eventual definição de estratégia para a diminuição das situações de judicialização. Destaca-se, porém, que a Judicialização de Benefícios administrados pelo INSS não é exatamente uma política pública e sim uma situação de impacto relevante na execução da política previdenciária; assim, as etapas previstas no Guia de Análise *Ex Post* serão aplicadas apenas naquilo que couber.

2 Descrição da situação de judicialização de benefícios pagos pelo INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Economia - ME, conforme Decreto nº 9.746, de 08.04.2019, a qual, no exercício de 2018, esteve vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. À Entidade compete a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. O INSS caracteriza-se, portanto, como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários à sociedade brasileira e está responsável, também, pela operacionalização e pelo pagamento de benefícios assistenciais (Benefício de Prestação Continuada - BPC) e trabalhistas (Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - Seguro Defeso).

Alguns órgãos do Poder Executivo Federal atuam no processo relacionado à judicialização de benefícios. Nesse sentido, no âmbito do INSS a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE/INSS, a Diretoria de Benefícios – DIRBEN, a Diretoria de Atendimento – DIRAT e órgãos descentralizados, tais como as Gerências-Executivas - GEX, as Agências da Previdência Social - APS, e as Agências da Previdência Social – Demandas Judiciais – APS/ADJ trabalham diretamente no processo de judicialização. Tem-se ainda, por parte da AGU, as Procuradorias Regionais e Seccionais no Ministério da Economia a Subsecretaria de Perícia Médica Federal – SPMF.

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 das Procuradorias Regionais Seccionais; exercer atividades de consultoria e de assessoramento jurídicos no âmbito do INSS (Decreto nº 9.746/2019, Anexo I, art. 8º - Regimento do INSS).

¹ Guia Prático de Análise Ex Post - Avaliação de Políticas Públicas, 2018

Além da PFE/INSS, os principais órgãos envolvidos em questões afetas à judicialização em relação a benefícios concedidos são a DIRBEN, no âmbito do INSS, e a SPMF, no âmbito do Ministério da Economia. A DIRBEN é responsável pela análise administrativa dos benefícios, bem como por sua manutenção, revisão e pagamento, entre outras atribuições. A SPMF, por sua vez, é responsável pela realização de perícias no processamento dos benefícios por incapacidade (auxílio doença e benefício de prestação continuada para pessoa com deficiência, por exemplo).

As atividades finalísticas do INSS são executadas por meio das unidades descentralizadas, em especial as Agências da Previdência Social - APS, que se subordinam às Gerências-Executivas. Compete às APS, entre outras atividades, o reconhecimento inicial, a manutenção, o recurso e a revisão de direitos aos benefícios administrados pelo INSS. Quanto à concessão de benefícios a partir de determinação judicial, as atividades relacionadas à sua implementação são conduzidas no âmbito das APS/ADJ, com a atuação, também, das Gerências-Executivas, de forma residual, da PFE/INSS e de Procuradorias Regionais Seccionais.

A concessão de benefício, a partir de decisão judicial, é registrada por meio de despacho judicial (despacho 04). Nesses casos, algumas regras de sistema não precisam ser observadas, permitindo que a implementação do benefício ocorra sem a necessidade de atendimento a critérios definidos para a concessão administrativa, visto que o concessor estaria apenas cumprindo uma determinação judicial.

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 despacho judicial (despacho 04), correspondendo ao pagamento de R\$ 92 bilhões (15,1% do montante pago no exercício), incluindo precatórios e pagamentos mediante requisições de pequeno valor - RPV².

Já em 2019, havia 35,6 milhões de benefícios na folha de pagamento do INSS (referência Maciça de dezembro/2019), sendo que 4,2 milhões (11,8%) referem-se a benefícios com registro de despacho judicial (despacho 04).

2.1 Características dos principais benefícios pagos pelo INSS

O Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213, de 24.07.1991) estabelece as espécies de benefícios que podem ser concedidos ao segurado, sendo as principais: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-maternidade e auxílio-acidente. Ao dependente, por sua vez, podem ser concedidas pensão por morte e auxílio-reclusão.

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.

O **auxílio-doença** é o benefício temporário devido ao segurado que ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 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. 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.

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.

² Acórdão nº 2.894/2018 – Plenário

A **aposentadoria por idade**³ é devida ao trabalhador que comprovar, no mínimo, 180 contribuições e idade mínima de 60 ou 65 anos, respectivamente, se mulher ou homem. Em sua modalidade rural, a idade mínima é reduzida em cinco anos e dispensa a comprovação de contribuição, bastando comprovar o exercício de atividade rural em economia familiar por igual período.

A **aposentadoria por tempo de contribuição**⁴ é devida ao trabalhador que comprovar 30 ou 35 anos de contribuição, se mulher ou homem, respectivamente. A **aposentadoria especial**, por sua vez, 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.

O **salário maternidade** é pago às seguradas no caso de nascimento, ou de adoção, de filho.

A **pensão por morte** é paga aos dependentes do segurado que falecer ou que tiver sua morte declarada judicialmente.

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, tampouco de tê-la provida por sua família. É previsto no inciso V do art. 203 da Constituição da República e regulado pela Lei Orgânica da Assistencial - LOAS (Lei nº 8.742/1993). Os recursos para o pagamento desses benefícios são provenientes do orçamento da Assistência Social, não se confundindo com aquele da Previdência Social. São benefícios assistenciais, não previdenciários, no entanto sua concessão e manutenção são operacionalizadas pelo INSS, por meio das APS.

3 Metodologia utilizada para a avaliação

Os procedimentos metodológicos utilizados nesta avaliação estão baseados principalmente no Guia de Análise *Ex Post*, elaborado, em conjunto, pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Fazenda, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, pela Controladoria-Geral da União e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, e com a participação de outros órgãos. Conforme apresentado no mencionado Guia, a análise *Ex Post* consiste em uma ferramenta fundamental para orientar a tomada de decisão durante – ou após – a execução de uma política pública. Nesse sentido, cumpre a função de levantar informações sobre o desempenho da política, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Neste trabalho, foi aplicada a avaliação executiva do referido guia, a qual permite estabelecer o panorama geral acerca de determinada política pública, possibilitando, ao final do processo, a identificação de pontos de aprimoramento em sua execução, bem como acerca da necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos. Para incidir tempestivamente na implementação da política, a avaliação executiva deveria ser uma abordagem mais rápida e que gere recomendações de aprimoramento para a política.

O trabalho contemplou a realização de cruzamento de dados e a identificação dos principais fatores que contribuem para a judicialização em relação aos benefícios pagos pelo INSS, a partir dos resultados dos seguintes trabalhos:

- Relatório de Avaliação nº 201900713 da Controladoria-Geral da União: o trabalho avaliou a consistência dos registros internos do INSS ao realizar a concessão via judicial de benefícios, considerando o volume e a representatividade desse tipo de concessão;

³ Regra anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019.

⁴ Regra anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019.

- Acórdão nº 2.894/2018 – Plenário⁵ do Tribunal de Contas da União: o trabalho teve como objetivo identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios do INSS; e
- Resultado Preliminar de Pesquisa do IPEA⁶ sobre “Causas da judicialização de benefícios sociais”.

4 Diagnóstico acerca da situação de judicialização de benefícios pagos pelo INSS (aposentadorias e benefícios sociais)

A partir de análise do quantitativo de benefícios pagos pelo INSS, previdenciários e assistenciais, identifica-se a relevância dos benefícios concedidos em decorrência de decisão judicial, conforme registrado na tabela a seguir, que apresenta o total de benefícios pagos, no mês de dezembro, nos exercícios de 2016 a 2019, e a respectiva quantidade de benefícios pagos decorrentes de concessões a partir de ação judicial (despacho 04).

Tabela 1 – Quantidade de benefícios pagos pelo INSS por mês

Mês/ano referência	Total de Benefícios Pagos no Mês	Pagamentos decorrente de ação judicial	% decorrente de ação judicial
12/2016	33.755.842	3.700.191	10,96%
12/2017	34.548.755	3.840.359	11,11%
12/2018	35.092.665	3.997.348	11,39%
12/2019	35.648.044	4.206.385	11,79%

Fonte: Painel de Benefícios Previdenciários - CGU⁷

Como observado na tabela, o comportamento das concessões decorrentes de ação judicial vem aumentando ano a ano.

O assunto de judicialização de benefícios foi tema do Acórdão TCU nº 2.894/2018-Plenário, que concluiu que

“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”. (grifo nosso)

Além da *“Divergência entre as avaliações dos peritos do INSS e dos peritos judiciais”*.

⁵ Trata-se de um tipo de trabalho chamado Levantamento previsto no artigo 238 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RI/TCU. Segundo o TCU, trata-se de um instrumento para:

1. conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
2. identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
3. avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

⁶ Ainda não divulgado; indisponível em sua versão final.

⁷ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/beneficiosprevidenciarios>

Em sua avaliação, o TCU destaca, ainda, outros custos envolvidos no processo relacionado ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, com todo o aparelho estatal federal⁸ envolvido na análise desses benefícios, em montante de R\$ 4,6 bilhões, ao ano.

Destaca-se, também, resultado de trabalho realizado pelo IPEA, com levantamentos efetuados no período de junho a novembro de 2018, em que foram identificadas como possíveis causas da judicialização de benefícios sociais as seguintes:

- a) Desinformação do cidadão;
- b) Mercado de advocacia previdenciária;
- c) Estrutura e desenvolvimento de carreira dos servidores do INSS deficientes;
- d) Cultura Organizacional do INSS;
- e) Qualidade deficiente das defesas realizadas pela União;
- f) Problemas de implementação do INSS Digital; e
- g) Diferenças entre critérios administrativos e judiciais de instrução processual e para a concessão de benefícios.

A pesquisa realizou um diagnóstico das causas de aumento da litigiosidade no Brasil e da morosidade da justiça, com foco especial nas demandas repetitivas, analisando a trajetória dos conflitos e as suas possíveis soluções pré-processuais, processuais e gerenciais.

A CGU, em trabalhos de avaliação cujos resultados foram registrados no Relatório nº 201900713, identificou casos de benefícios com registro de concessão mediante despacho 04 (que se refere à concessão a partir de uma decisão judicial) para os quais não constava registro no Cadastramento de Ações Judiciais do INSS - CADJUD; registra-se que esses benefícios representam 1,43%⁹ do total de benefícios concedidos mediante despacho 04 e um pagamento mensal de R\$ 43.440.264,98.

Ainda no mencionado relatório, em análise a doze Ações Cíveis Públicas - ACP com o maior quantitativo de benefícios listados no CADJUD, foram identificados casos de benefícios concedidos com alguma inconsistência com relação à área de abrangência ou período de vigência da respectiva ACP.

Por fim, percebe-se, a partir das citadas causas da judicialização, que vários pontos críticos podem ser tratados pelos poderes Executivo e Judiciário no intuito de melhor atender ao cidadão.

5 Avaliação acerca da forma em que se desenvolvem as ações relacionadas à judicialização de benefícios

A questão de judicialização de benefícios pagos pelo INSS tem o seu início quando determinada demanda relacionada à concessão de benefício previdenciário ou assistencial chega ao Poder Judiciário por meio de uma petição inicial. A causa de pedir, elemento necessário para constituir a ação, substitui a tarefa dos atores responsáveis pelas políticas públicas na identificação do

⁸ Esse gasto se refere tanto aos custos no âmbito do Poder Executivo federal, que engloba os benefícios concedidos em âmbito administrativo, quanto os custos envolvidos na concessão de benefícios a partir de decisão judicial, em que há participação de magistrados e servidores da Justiça Federal, de membros da Procuradoria-Geral Federal, e de defensores públicos da União.

⁹ Entre 2008 e 2019. Se for considerado período anterior a 2008, identifica-se percentual significativamente superior.

problema, pois esse é levado a juízo¹⁰. Assim, quando um cidadão ingressa na justiça requerendo um determinado direito social, ele normalmente alega a negativa de alguma pessoa pública (no caso em análise, o INSS) em fornecê-lo e a previsão legal do referido direito.

Quando há intervenção judicial, a política pública deixa de ser feita em decorrência de um ato normativo, ou pelo efeito de um ato administrativo, e passa a ser efetuada a partir de uma decisão judicial. Com isso, o Poder Judiciário substitui a gestão pública nas quatro primeiras fases do processo de execução de políticas (1-Identificação do Problema, 2-Formação da Agenda, 3-Formulação das Alternativas, e 4-Tomada de Decisão)¹¹, devolvendo ao Poder Executivo apenas para implementar a decisão por ele proferida; no caso em análise, a concessão do benefício previdenciário ou assistencial.

A Justiça Federal julga, em primeira instância, as causas em que a União seja parte, caso daquelas envolvendo os benefícios sociais sob o encargo da União, inclusive os operacionalizados pelo INSS, vez que a propositura de ação contra a Autarquia Previdenciária, via de regra, deve ser na Justiça Federal.

No entanto, não há representação da Justiça Federal em todos os municípios, de forma que, anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019¹² (Reforma da Previdência), a Constituição da República possibilitava que o Juiz Estadual, por delegação, assumisse essa competência. Com as alterações da referida Emenda, somente poderão ser processadas e julgadas na Justiça Estadual causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, e que se referirem a benefícios de natureza pecuniária, quando a Comarca de domicílio estiver a uma distância maior que 70 quilômetros de Município sede de Vara Federal.

5.1 A judicialização dos benefícios pagos pelo INSS em decorrência de Ações Cíveis Públicas

A Ação Civil Pública é o instrumento previsto na Constituição da República, de que pode se valer o Ministério Público e outras entidades legitimadas, para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

¹⁰ Barreiro, Guilherme Scodeler de Souza, & Furtado, Renata Pedretti Moraes. (2015). Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 293-314. Epub April 00, 2015. <https://doi.org/10.1590/0034-7612126144>. Acesso em 10.03.2020

¹¹ Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos; De Leonardo Secchi. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p. ISBN 9788522110797.

¹² O § 3º do art. 109 da Constituição da República disciplinava que seriam processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que fossem partes a instituição de previdência social e o segurado, sempre que a comarca não fosse sede de vara do juízo federal.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, promulgada em 12.11.2019, contempla alteração do art. 109, §3º. A nova redação traz que lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal. Cabe registrar que conforme a Lei nº 13.876/2019, que altera a Lei nº 5.010/1966 (que trata da Organização da Justiça Federal de 1º Instância), quando a Comarca não for sede de Vara Federal, poderão ser processadas e julgadas na Justiça Estadual:

Art. 15 (...)

III - as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado e que se referirem a benefícios de natureza pecuniária, quando a Comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70 km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal;

A vantagem do processo coletivo em geral (ação civil pública e ação coletiva) é que se trata de um canal de acesso à jurisdição de lesados individuais que encontram solução para seus danos, sem necessidade de, pessoalmente, contratar advogado para acionar a Justiça, e, assim, evitando julgamentos contraditórios, pois a sentença beneficiará o grupo por ele abrangido, acarretando, também, em economia processual.

Conforme levantamento efetuado, atualmente existem cerca de 250 ACP vigentes no âmbito do INSS, as quais tratam de concessão de benefícios. A partir da verificação do teor dessas ACP, foram identificadas as ações relacionadas no quadro em sequência, em número de 10, como aquelas que possuem a maior quantidade de benefícios relacionados no CADJUD.

Quadro 1 – Ações Civas Públicas com a maior quantidade de benefícios vinculados no CADJUD

ACP nº	Abrangência	Quantidade de benefícios relacionados no CADJUD	Causa da ACP
50413152720174047000	Brasil	142.152	Concessão de salário-maternidade às seguradas demitidas sem justa causa, preenchidos os demais requisitos ao benefício
200971000041034	Região Sul	90.810	Refere-se ao cômputo, para fins de carência, do período em gozo de benefício por incapacidade, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, desde que intercalado com períodos de contribuição ou atividade
00261787820154013400	Brasil	46.509	Garantia de atendimento diferenciado a advogados nas Agências do INSS
200938000059452	Minas Gerais	45.350	Não cômputo, na análise dos requerimentos de benefício assistencial, no cálculo da renda familiar per capita, do benefício previdenciário ou assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por pessoa idosa ou deficiente integrante do grupo familiar
500422710201240472000	Santa Catarina	53.127	Concessão provisória de benefícios previdenciários ou de prestação continuada, decorrente do fato de a espera para a realização do exame pericial ultrapassar 45 dias
50007020920104047000	Paraná	36.140	
8196720134013701	Maranhão	33.708	
50252999620114047100	Rio Grande do Sul	32.724	
97150320124014100	Rondônia	15.082	
50000427520114047001	GEX Londrina	13.329	
Total		508.931	

Fonte: Relatório de Avaliação CGU nº 201900713

Destaca-se que as ACP que dizem respeito à concessão provisória de benefícios previdenciários ou de prestação continuada, decorrentes do fato de a espera para a realização do exame pericial ultrapassar 45 dias, correspondem a 36,2% dos benefícios cadastrados no CADJUD no universo de ações civis públicas.

A judicialização dos benefícios pagos pelo INSS pode ser compreendida, então, como uma questão que envolve aspectos sociais, jurídicos e políticos, em que se observa a crescente expansão da atuação do Poder Judiciário em relação à concessão de benefícios sob a responsabilidade do INSS. Adicionalmente, insere o poder judiciário no ciclo da política previdenciária, alterando a sistemática de seu funcionamento.

6 Avaliação quanto à implementação de benefícios concedidos por decisão judicial

A implementação de decisão judicial inicia-se com o recebimento da comunicação da decisão no âmbito do INSS, por APSADJ. Essa comunicação pode ser realizada diretamente pelo Poder

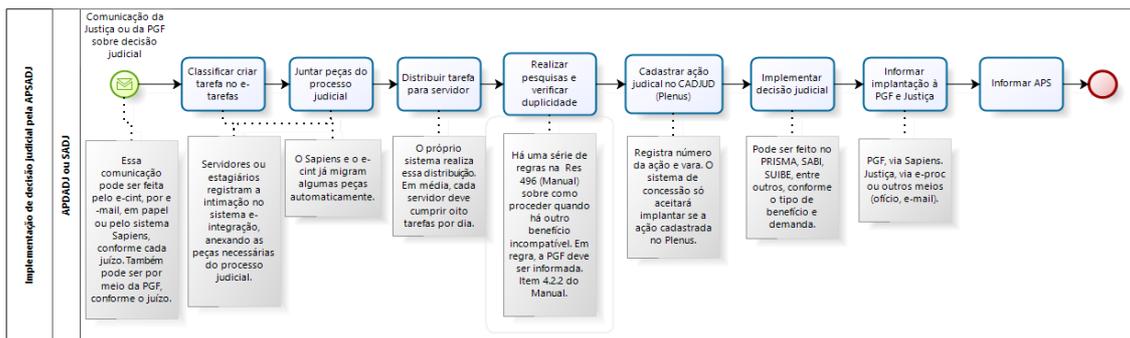
Judiciário, ou por meio da Procuradoria Geral Federal - PGF. Em caso de recebimento direto do Poder Judiciário, a APSADJ internalizará a demanda inserindo-a no sistema e-Tarefas; quando a demanda for recebida a partir da PGF, será por meio do e-Tarefas, uma vez que o mesmo está integrado com o sistema Sapiens da Advocacia-Geral da União - AGU.

Após sua criação no e-Tarefas, a tarefa é distribuída para um servidor, que deverá realizar as seguintes atividades: pesquisar em sistemas usados no âmbito do INSS, para verificar se há outro benefício cadastrado para o beneficiário e que seja incompatível com aquele deferido judicialmente; cadastrar a ação judicial no CADJUD; implementar o benefício (por meio de um dos seguintes sistemas: Prisma, Sabi ou Sibe, a depender do tipo de benefício concedido); e informar a implementação à Justiça ou à PGF, conforme o caso, dependendo da forma de recebimento da demanda.

Quando há dúvidas, na APSADJ, com relação aos parâmetros a serem adotados para implementar a decisão judicial, ou o beneficiário recebe benefício incompatível com o determinado judicialmente, cabe à PGF dirimir essas dúvidas junto ao Poder Judiciário, bem como suprir eventuais informações ausentes, 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.

A atividade de implantação, reativação ou revisão de benefício previdenciário é representada na figura abaixo.

Figura 1 – Implementação de decisão Judicial pela APS/APSADJ



Fonte: Acórdão TCU nº 2.894/2018-Plenário

Ainda sobre a implementação de benefícios, a partir de cruzamento de informações realizado pela CGU, foi identificado pagamento anual no montante de R\$ 564 milhões referente a benefícios concedidos a partir de decisão judicial (registro de despacho 04), com data de início do benefício a partir de 2008, que não constam da base do CADJUD, sendo que, a partir do exercício em questão, a concessão mediante despacho 04 deveria estar condicionada à existência de registro da ação no mencionado cadastro. Adicionalmente, verificou-se a ocorrência de pagamento anual de benefícios no valor de R\$ 9,2 milhões que teriam sido concedidos em decorrência de ação civil pública com inconsistência relativa à área de abrangência.

7 Avaliação da governança envolvida no gerenciamento das questões relacionadas à judicialização de benefícios no âmbito do INSS

Essa avaliação contempla verificação acerca da estrutura de governança do INSS para o tratamento das questões relacionadas à judicialização para a concessão de benefícios, buscando identificar se a Autarquia possui mecanismos de liderança, estratégia e controle que permitam

avaliar, direcionar e monitorar a gestão dos processos relacionados ao tema, considerando o disposto no Decreto nº 9.203, de 22.11.2017.

No que diz respeito à avaliação da governança estabelecida para o tratamento da judicialização de benefícios, a partir de informações do Acórdão TCU nº 2.894/2018 – Plenário, identificam-se as seguintes normas:

- Recomendação Conjunta nº 4, de 17.05.2012, oriunda da Corregedoria Nacional de Justiça e da Corregedoria-Geral da Justiça Federal;
- Portaria Conjunta PGF INSS nº 83, de 4 de junho de 2012;
- Resolução do Conselho de Justiça Federal CJF nº 305, de 07.10.2014;
- Resolução INSS nº 496, de 22.09.2015;
- Recomendação Conjunta CNJ-AGU-MTPS nº 01, de 1º.12.2015;
- Resolução CNJ nº 232, de 13.07.2016;
- Portaria PGF nº 688, de 28.09.2016; e
- Portaria PGF nº 24, de 18.01.2018.

O mencionado Acórdão destacou, ainda, alterações efetivadas por meio da Lei nº 13.457/2017, que disciplinou a cessação de benefício após 120 dias contados da data de concessão ou de reativação do auxílio-doença em caso de ausência de fixação de prazo para sua duração, ressalvada a hipótese de o segurado requerer a sua prorrogação perante o INSS. Com a alteração legal promovida, evita-se a concessão de auxílio-doença por tempo indefinido, aproximando os critérios da análise judicial e administrativa. Destaca-se que a Recomendação Conjunta CNJ-AGU-MTPS nº 01/2015 já havia trazido avanços nesse sentido, ao uniformizar procedimentos nas ações judiciais sobre benefícios por incapacidade.

Considerando a pertinência com o tema tratado, registra-se que o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal destaca que as assessorias jurídicas podem exercer papel relevante em relação à governança, que ultrapassa o controle de legalidade dos atos administrativos, desenvolvendo as seguintes capacidades:

- atuar ao lado dos gestores públicos, acompanhando permanentemente as atividades da organização;
- propor soluções jurídicas para que os atos da administração não conflitem com a ordem jurídica estabelecida; e
- monitorar os padrões de judicialização das atividades da organização.

Especialmente em relação ao tema abordado neste relatório, verifica-se que está relacionado a uma das capacidades mencionadas no Guia como importantes de serem desenvolvidas para que as assessorias jurídicas potencializem o papel que desempenham no âmbito das unidades em que atuam. Assim, para além de assessorar a gestão, especificamente naquilo que diz respeito à judicialização envolvendo a concessão de benefícios pagos pelo INSS, a Procuradoria Federal Especializada desempenha papel relevante nesse processo, em especial referente ao estudo e à proposição de ajustes em relação aos procedimentos adotados no âmbito da Autarquia e, também, naquilo que diz respeito à sua representação judicial.

O Guia da Política de Governança Pública destaca que *“Uma política pública que se judicializa frequentemente deve apresentar problemas de desenho ou de implementação, que precisam ser de conhecimento da gestão para que essa possa atuar no sentido de propor as correções necessárias.”* E, ainda, que *“se houver um distanciamento entre as áreas consultiva e de contencioso da advocacia pública”* os alertas pertinentes podem estar sendo feitos de forma

intempestiva, impactando na adoção de providências para as questões relevantes para as políticas públicas e para a administração pública.

Verifica-se, assim, que o trabalho desenvolvido no âmbito da PFE/INSS impacta de forma relevante a atuação do INSS naquilo que diz respeito à sua atividade finalística, a concessão de benefícios, previdenciários e assistenciais.

7.1 A Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social

A Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social - ENIDP¹³, assinada por representantes dos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Conselho da Justiça Federal – CJF, Advocacia-Geral da União – AGU; Defensoria Pública da União – DPU; Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia – SEPT; e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, foi firmada, em 20.08.2019, “com o objetivo de construir diálogo interinstitucional permanente com vistas à identificação dos potenciais pontos de conflitos e das reais causas da litigiosidade em matéria previdenciária, acompanhada da implementação de medidas voltadas à prevenção do litígio, fomento à resolução consensual das controvérsias, inclusive na esfera extrajudicial, e otimização do processamento das ações previdenciárias”, subsidiando, dessa forma, melhores práticas de gestão e melhoria na execução das políticas públicas.

A primeira reunião do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social foi realizada em 17.10.2019, tendo sido proposta regulamentação da Lei nº 13.876, de 20.09.2019, que dispôs sobre honorários periciais nas ações em que o INSS figurasse como parte e sobre alterações na Consolidação das Leis do Trabalho, na Lei nº 5.010/1966 e na Lei nº 8.213/1991.

Deliberação do Comitê Executivo que buscou mitigar a competência delegada da Justiça Estadual para julgamento das causas previdenciárias foi acatada pelo Conselho da Justiça Federal, tendo resultado na publicação da Resolução CJF nº 603/2019, de 12.11.2019, dispondo sobre o exercício da competência da justiça federal delegada, nos termos das alterações promovidas pelo art.3º da Lei nº 13.876, de 20.09.2019.

A segunda reunião do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social, realizada no dia 12.12.2019, teve como pauta a possibilidade de “*internalização, pelo INSS, da jurisprudência pacificada sobre tempo especial, questão já objeto de discussão, no enfoque desjudicialização, no Conselho de Justiça Federal*”.

Verifica-se, pelo o exposto, que a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social demonstra a adoção de ações no sentido de fomentar e incentivar a articulação institucional entre órgãos e poderes da envolvidos no tratamento de questões envolvendo a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo INSS. Porém, ainda não é possível avaliar o impacto dessa iniciativa tendo em vista seu início recente.

7.2 O Projeto de Lei nº 6160/2019 – Desincentivo à Judicialização

Alinhado ao diagnóstico do Tribunal de Contas da União que aborda os incentivos à judicialização dos benefícios administrados pelo INSS, tem-se o Projeto de Lei nº 6160/2019, citado pela PFE/INSS como proposta apta a aprimorar a legislação processual em matéria previdenciária.

¹³Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/3e4bc8c071d1c8851b140ed30e4c97ef.pdf>;
consultado em 05.03.2020.

O referido projeto prevê mudanças para que haja o necessário requerimento administrativo prévio à judicialização, positivando jurisprudência do STF.

Com vistas à diminuição dos incentivos à judicialização e de custos, prevê, também, a restrição da assistência judiciária gratuita apenas para os comprovadamente em situação de hipossuficiência.

Destaca-se, ainda, a proposta de inversão da fase de realização de exame médico pericial, quanto pertinente, para momento anterior à citação do réu (INSS), segundo a PFE/INSS:

“dessa forma, caso não seja constatada no início da lide a incapacidade temporária, invalidez ou a deficiência com impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, conforme o caso, permitir o encerramento da lide mesmo antes da contestação do ente público, diante da ausência de requisito de elegibilidade essencial à concessão dos benefícios”.

Por fim, o projeto ainda traz outras iniciativas de aprimoramento das regras processuais aplicáveis no âmbito do Juizado Especial Federal.

8 Avaliação das questões envolvendo a judicialização de benefícios e o acompanhamento efetuado pelo INSS em relação ao tema

Em relação a resultados, considerando o referencial do Guia de Avaliação *Ex-Post*, espera-se que o exame dos indicadores qualitativos e a análise observacional dos indicadores quantitativos de resultados funcionem como parâmetros de acompanhamento da intervenção. Para isso, na etapa de desenho deve ser desenvolvido, por exemplo, um plano de monitoramento de metas.

Neste ponto, a avaliação em relação à judicialização de benefícios encontra-se prejudicada, uma vez que foi apresentada apenas por meio de série histórica contendo as medições do Índice de Concessão Judicial – ICJ¹⁴ no período de 2011 a 2018, conforme apresentado na tabela em sequência.

¹⁴ Percentual de concessões judiciais sobre o total de concessões.

Tabela 2 – ICJ (Série histórica, média de cada ano)

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Índice Nacional	0,102	0,106	0,116	0,115	0,125	0,105	0,137	0,188

Fonte: elaborado pela equipe da CGU, a partir de informações disponibilizadas pelo INSS.

Impende registrar, porém, que o INSS se encontra em fase de implementação de novos indicadores de gestão, de forma a melhor acompanhar sua atuação, sendo apresentados em sequência aqueles que possuem vinculação com o tema judicialização:

1. Índice de Judicialização da Previdência (IJP): quantitativo de requerimentos indeferidos comparado ao número de requerimentos judicializados;
2. Índice de Concessão Judicial Aplicado (ICL-A): número de requerimentos judicializados frente ao número de benefícios implantados por decisão judicial;
3. Índice de Reversão Judicial (IRJ): quantitativo de benefícios concedidos judicialmente versus quantitativo de benefícios cessados judicialmente;
4. Índice de Composição de Litígios (ICL): número de requerimentos judicializados em contraponto ao número de acordos homologados;
5. Índice de Concessão Judicial Estratificado (ICJ Estratificado): número de concessões judiciais por espécie de benefício, por Estado; e
6. Índice de Desempenho do Contencioso: percentil de vitória absoluta subtraído do percentil de derrota absoluta (improcedência) e do percentil de acordos homologados.

Com os novos indicadores, o acompanhamento gerencial do tema será, em tese, aprimorado, viabilizando o planejamento de ações para o enfrentamento de eventuais distorções existentes no fluxo de trabalho e que estejam resultando em diminuição da efetividade das atividades que envolvem a judicialização de benefícios no âmbito do INSS.

9 Avaliação do impacto decorrente da judicialização de benefícios pagos pelo INSS

A avaliação do impacto da judicialização dos benefícios pagos pelo INSS encontra-se prejudicada pela falta de informações históricas de indicadores que reflitam a situação dessas judicializações. Após a implementação dos novos indicadores definidos, como registrado no item 8 deste relatório, as avaliações de resultado e de impacto serão favorecidas.

Apesar da ausência de indicadores que permitam refletir quantitativamente o impacto das concessões judiciais no âmbito do INSS, foram extraídas do Acórdão TCU nº 2.894/2018-Plenário algumas informações relacionadas. No mencionado Acórdão, foi apresentada uma estimativa da despesa anual com benefícios previdenciários e assistenciais decorrentes de decisões judiciais – às quais se somam as quantias pagas a título de precatórios e RPV em razão de valores vencidos e devidos – que indicava, para o ano de 2017, a quantia de cerca de R\$ 93,1 bilhões de reais, dividindo-se em 86,6 bilhões para benefícios previdenciários (93%) e 6,5 bilhões para benefícios assistenciais (7%).

Somadas, essas quantias (despesas da folha de pagamentos do INSS e aquelas relacionadas a precatórios e RPV) equivalem a 15% dos gastos totais em benefícios previdenciários e assistenciais sob administração do INSS no ano de 2017.

O mencionado Acórdão destaca que, diante da ausência de dados sistematizados e transparentes acerca do tema, o INSS deveria elaborar e divulgar, periodicamente, informações agregadas sobre a judicialização dos benefícios, contemplando: a quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial, em ações individuais e coletivas; os valores pagos; o percentual em relação às concessões administrativas; e as espécies de benefícios ajuizados por estado-membro e por jurisdição, com vistas a possibilitar a análise geral e específica sobre os problemas inerentes a todo o sistema.

Cabe destacar que a CGU elaborou, em 2019, o Painel de Benefícios Previdenciários¹⁵, que apresenta informações acerca de pagamentos e concessões de benefícios previdenciários e assistenciais realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), exceto Seguro Defeso. A ferramenta permite consultar a quantidade de benefícios pagos e concedidos, por mês, o valor médio e a evolução histórica. O referido Painel permite, ainda, filtrar e comparar indicadores, em diferentes visões, de forma fácil e interativa, permitindo, inclusive, ter uma visão em relação aos benefícios concedidos por decisão judicial.

10 Avaliação Econômica ou Retorno Econômico Social relacionado

As informações deste item, naquilo que diz respeito aos impactos da judicialização em termos de custos e alternativas para a redução desses custos e do número de processos judiciais contra o INSS, constam do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União e cujos resultados foram registrados no Acórdão TCU nº 2.894/2018 – Plenário. Os dados dizem respeito ao período entre 2014 e 2017.

Em dezembro de 2017 havia 34,3 milhões de benefícios mantidos pelo INSS, referentes a espécies previdenciárias (aposentadorias, pensões, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-reclusão) e assistenciais (BPC). Desse total, 3,8 milhões (11,1%) referem-se a benefícios concedidos por decisão judicial, conforme tabela a seguir.

Tabela 3 – Perfil dos benefícios mantidos pelo INSS em dezembro de 2017, considerando tipo e forma de concessão

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

Fonte: Acórdão TCU nº 2.894/2018 - Plenário

Por seu turno, dados de 2014 a 2017 denotam que pouco mais de 1,8 milhão de benefícios decorreram de concessões a partir de decisões judiciais, correspondendo a 9,3% das concessões no período; destacam-se aquelas decorrentes de demandas envolvendo auxílio-doença previdenciário (21%), aposentadoria por idade – rural (18%), aposentadoria por invalidez previdenciária (15%), aposentadoria por tempo de contribuição (10%), amparo social à pessoa com deficiência – BPC (9%) e pensão por morte previdenciária (9%).

¹⁵ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/beneficiosprevidenciarios>

Em que pese todo o exposto, acerca de possíveis disfunções na execução das políticas previdenciárias e assistenciais cuja responsabilidade de pagamento é do INSS, e apesar de possíveis distorções, e mesmo de custos adicionais, decorrentes da judicialização desses benefícios, verifica-se que o Poder Judiciário tem funcionado como instância garantidora de direitos ao cidadão, o que teria impacto em relação ao retorno social.

Ainda sobre o tema, vale destacar a iminente mudança no custeio da primeira perícia médica a ser realizada no âmbito do processo judicial. A Lei nº 13.876, de 20.09.2019, contempla em seu artigo primeiro que:

“Art. 1º O pagamento dos honorários periciais referentes às perícias já realizadas e às que venham a ser realizadas em até 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei, nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que sejam de competência da Justiça Federal, e que ainda não tenham sido pagos, será garantido pelo Poder Executivo federal ao respectivo tribunal.” (grifo nosso)

O INSS informou¹⁶ que “a partir de 2022 o pagamento não será mais realizado pelo INSS e sim pelo próprio Poder Judiciário, com a respectiva limitação de gastos conforme a EC nº 95/2016”, de forma que essa questão relacionada ao custeio das perícias médicas poderá racionalizar a realização das mesmas.

A ENIDP, por sua vez, por meio de articulação interinstitucional, busca a adoção de iniciativas para reduzir os custos e as complexidades envolvidas na judicialização envolvendo a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo INSS, porém, sem limitar o acesso do cidadão aos seus direitos previdenciários e assistenciais.

11 Análise de Eficiência em relação à alocação de recursos

A partir de dados¹⁷ relacionados ao custo operacional da judicialização de benefícios cuja concessão está sob a responsabilidade do INSS, estima-se 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 de processos envolvendo matéria previdenciária.

Além disso, a Associação dos Juízes Federais – Ajufe trouxe o detalhamento dos custos financeiros e alocação de servidores por órgão¹⁸.

¹⁶ Despacho DIRBEN 0542324, de 23.03.2020, encaminhado por meio do Ofício SEI nº 211/2020/GABPRE/PRES-INSS, de 30.03.2020.

¹⁷ Dados disponíveis no Acórdão TCU nº 2.894/2018 – Plenário, relativos a 2016.

¹⁸ Estudo técnico da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE, de 11.08.2019. <https://bit.ly/2OTDD29>. Acesso em 10.03.2020.

Tabela 4 – Custo operacional envolvendo judicialização em matéria previdenciária

Espécie	Custo Operacional total (B)	Custo Operacional com judicialização contra o INSS (A)	% (A/B)
Justiça Federal (1º e 2º Grau)	R\$ 8.661.137.246,04	R\$ 3.312.615.807,36	38,2%
Procuradoria Geral Federal (PGF)	R\$ 2.804.440.837,75	R\$ 774.103.530,76	27,6%
INSS (ADJ, APS e PGE)	R\$ 7.761.129.549,31	R\$ 522.696.817,48	6,7%
Defensoria Pública da União	R\$ 436.998.628,16	R\$ 58.994.814,80	13,5%
TOTAL	R\$ 19.663.706.261,26	R\$ 4.668.410.970,40	23,7%

Fonte: Estudo técnico da Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, de 11.08.2019.

No que diz respeito ao custo com a alocação de 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 abaixo, 59,6% dos magistrados estariam dedicados ao tema, em contraste com 37,7% dos servidores. Na Procuradoria-Geral Federal há mais da metade da força de trabalho mobilizada para tratamento do assunto.

Tabela 5 – Custo referente à alocação de servidores envolvendo judicialização em matéria previdenciária

Espécie	Servidores total (B)	Servidores dedicados a matéria previdenciária (A)	% (A/B)
Justiça Federal (1º e 2º Grau) - magistrados	1.900	1.132	59,6%
Justiça Federal (1º e 2º Grau) - servidores	28.575	10.777	37,7%
Procuradoria-Geral Federal (PGF)	3.100	1.670	53,9%
INSS (ADJ, APS e PGE)	36.877	2.180	5,9%
Defensoria Pública da União	613	140	22,8%
TOTAL	71.065	15.899	22,4%

Fonte: Estudo técnico da Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, de 11.08.2019

A situação reflete a significativa absorção de custos operacionais e com servidores dos órgãos envolvidos com a judicialização relacionada à concessão de benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo INSS e foi uma das motivações para criação da ENIDP, existindo interesse mútuo (do Poder Judiciário e do Poder Executivo) em reduzir a judicialização, incentivando formas mais ágeis e menos custosas para solução das questões relacionadas à concessão de benefícios.

12 Recomendações

Considerando que o Acórdão TCU nº 2894/2018 – Plenário e que o Relatório de Avaliação CGU nº 201900713 contemplam, respectivamente, determinações e recomendações sobre a questão de judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, bem como a instituição da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social, a implementação das determinações e recomendações garantiria avanços significativos relacionados ao

acompanhamento das questões que envolvem o tema, o mesmo ocorrendo em relação aos desdobramentos decorrentes da ENIDP.

Pela pertinência, relevância e atualidade, registra-se o teor das determinações do TCU constantes do Acórdão nº 2894/2018 - Plenário:

- elaborar e publicar relatórios periódicos, contemplando informações agregadas sobre a judicialização de benefícios (quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial, em ações individuais e coletivas; valores pagos; percentual em relação às concessões administrativas; espécies de benefícios ajuizados por Estado e por jurisdição), possibilitando a análise geral e específica sobre os problemas inerentes a todo o sistema;
- publicar, periodicamente, o nome dos peritos judiciais, com os valores do respectivo pagamento nas ações judiciais relacionadas a benefícios do INSS, destacando o ônus recaído sobre o pagamento operacionalizado pela Autarquia;
- estabelecer mecanismos de acompanhamento sobre ações coletivas, ações civis públicas e mandados de segurança coletivos com o ajuizamento destinado a alterar regras para a concessão de benefícios ou mesmo o fluxo de atendimento do INSS;
- implementar (Advocacia Geral da União - AGU, em conjunto com a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria Federal no INSS) banco de dados destinado a subsidiar as ações gerenciais na área previdenciária e, principalmente, em relação ao índice de provimento por espécie de benefício (por Gerência-Executiva, vara judicial, Estado, na justiça federal e estadual); definir rotina para análise dessas informações, com o intuito de melhorar a eficiência na defesa do INSS ou de indicar a necessidade de aprimoramento na análise administrativa para os locais com distorções nos índices de provimento ou na quantidade de multas aplicadas em desfavor do INSS; e
- identificar e registrar (Instituto Nacional do Seguro Social juntamente com a Procuradoria-Geral Federal) as multas aplicadas em face do eventual atraso ou descumprimento de decisões judiciais, adotando medidas para a solução das falhas existentes; implementar sistema destinado a registrar e a informar os processos e as decisões eventualmente descumpridas, com a identificação de responsáveis e dos valores das multas aplicadas e recolhidas, bem como outras informações gerenciais relevantes.

As recomendações constantes do Relatório de Avaliação CGU nº 201900713 estão reproduzidas em sequência:

- aprimorar os controles relacionados ao registro da concessão de benefícios em decorrência de decisão judicial, de modo a garantir que todos os benefícios concedidos e pagos (considerar o histórico e os novos) mediante despacho 04 tenham efetivamente uma ação judicial cadastrada em sistema institucional a embasá-los;
- aprimorar os controles de concessão de benefício em decorrência de Ação Civil Pública, de modo a garantir que seja observada sua área de abrangência e seu período de vigência;
- apurar as situações de benefícios previdenciários concedidos com marcação de Despacho 04 que não possuem efetivamente uma ação judicial cadastrada em sistema institucional para embasá-lo e providenciar a suspensão dos benefícios, quando pertinente, ou o registro do número da ação relacionada;

- revisar os casos das Ações Cíveis Públicas citadas no relatório e em outras similares, em que há previsão de concessão provisória de benefícios, verificando se houve a concessão definitiva ou se o benefício deveria ter sido cessado; e
- aprimorar o processo de manutenção de benefícios concedidos por meio de decisão judicial, de forma que a mudança da situação da decisão judicial reflita em mudança correspondente no benefício respectivo.

Adicionalmente às recomendações anteriormente emitidas em seus respectivos relatórios, apresentam-se duas recomendações ao INSS e em relação às quais se propõe o acompanhamento pelo CMAP:

1. Acompanhar a tramitação do Projeto de Lei nº 6160/2019, o qual, segundo o INSS, deve promover aprimoramento à legislação processual relativa à questão de judicialização de benefícios administrados pela Autarquia;
2. Elaborar um plano de transição, em conjunto com a SPMF/SPREV, contemplando a situação do custeio da perícia médica em processo judicial, conforme o comando do art. 1º da Lei Federal nº 13.876, de 20.09.2019.