



A SÚMULA VINCULANTE PREVISTA NO NOVO REGIMENTO INTERNO DO CRPS COMO INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

*Moisés Oliveira Moreira¹,
Fabio Zambitte Ibrahim²,
Marcelo Fernando Bórsio³*

RESUMO

O presente trabalho objetiva identificar os impactos da súmula vinculante no âmbito do Conselho de Recursos da Previdência Social. O Conselho foi criado em 1939 com o objetivo de julgar, em última instância, os recursos provenientes das decisões dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. Nos últimos anos dos mais de 80 anos de história do Conselho, um adversário persistente tem recebido especial atenção da Administração Pública Federal: a excessiva judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais e a crescente distribuição de recursos ao Conselho. Para fazer frente à crescente demanda judicial, o Conselho aprovou recentemente uma importante inovação trazida em seu novo Regimento Interno, a saber, a possibilidade de adoção de sumulas vinculantes no âmbito administrativo previdenciário. A partir de reflexos acerca da estrutura de proteção social e seus principais desafios, com base em uma breve exposição dos sistemas de controle administrativo, aponta-se as citadas súmulas como instrumentos que podem vir a contribuir para a pacificação dos conflitos e o equilíbrio do sistema como um todo. A adoção das súmulas vinculantes, com a aplicação cogente para o INSS, tem forte potencial de diminuir a alta carga de judicialização, tendo em vista que diversos enunciados do Conselho atualmente possuem entendimento similar ao adotado pelo Poder Judiciário, de modo que, ainda que um requerimento administrativo não alcance a fase recursal, o entendimento do Conselho de Recursos, se sumulado, deverá ser adotado pelo Instituto Nacional do Seguro Social. A medida terá impacto, inclusive, na redução dos recursos interpostos ao Conselho, tendo em vista que o INSS já deverá adotar o entendimento recursal na análise dos requerimentos administrativos em primeira instância. Desta maneira, são identificadas como verdadeiro instrumento capaz de aperfeiçoar o processo administrativo e reduzir o impacto na alta judicialização previdenciária.

¹ Mestre em Direito Previdenciário pelo PPGD/UDF. Servidor do INSS, tendo exercido diversos cargos e funções relevantes na Autarquia. Ex-Vice-Presidente do CRPS. Professor de Direito Administrativo da UDF. **E-mail:** moises.moreira@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0006-4960-5782>

² Doutorando em Direito Previdenciário pelo PPGD/UDF. Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP e Doutor em Direito pela UERJ. Ex-Auditor da Receita Federal do Brasil. Ex-Presidente da 10ª Junta de Recursos/RJ do CRPS. Advogado e Parecerista. **E-mail:** zambitte@fabiozambitte.com.br

³ Pós-Doutor em Direito Previdenciário em 3 IES (Universidade Complutense de Madrid, Universidade de Milão e UERJ). Doutor e Mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Presidente do CRPS (Fevereiro de 2019 a Abril de 2023). Prof. Titular e Pesquisador do PPGD/UDF. Parecerista nos três Regimes Previdenciários. **E-mail:** marcelo.borsio@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3126-395X>

PALAVRAS-CHAVE: CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. SÚMULAS VINCULANTES. NOVO REGIMENTO INTERNO DO CRPS.

THE SOCIAL SECURITY SYSTEMIC COMMUNICATION WITHIN THE PUBLIC GOVERNANCE OF THE INSS TO MITIGATE JUDICIALIZATION

ABSTRACT

The present work aims to identify the impacts of the binding precedent within the scope of the Social Security Review Council. The Council was created in 1939 with the aim of judging, as a last resort, appeals arising from the decisions of Institutes and Retirement and Pension Funds. In the last years of the more than 80 years of the Council's history, a persistent opponent has received special attention from the Federal Public Administration: the excessive judicialization of social security and assistance benefits and the growing distribution of reviews to the Council. To face the growing judicial demand, the Council recently approved an important innovation brought in its new Internal Regulations, namely, the possibility of adopting binding precedents in the social security administrative scope. From reflections on the structure of social protection and its main challenges, based on a brief exposition of the administrative control systems, the aforementioned binding precedents are pointed out as instruments that may contribute to the pacification of conflicts and the balance of the system as a whole. The adoption of binding precedents, with the cogent application to the INSS, has a strong potential to reduce the high burden of judicialization, given that several Council statements currently have a similar understanding to that adopted by the Judiciary, so that, even if a administrative request does not reach the review stage, the understanding of the Council, if summed up, must be adopted by the National Institute of Social Security. The measure will even have an impact on the reduction of reviews filed with the Council, given that the NISS should already adopt the appellate understanding in the analysis of administrative requirements in the first instance. In this way, they are identified as a true instrument capable of improving the administrative process and reducing the impact on the high social security judicialization.

KEYWORDS: Social Security Review Council. Binding Precedents. New Internal Regulations of the SSRC.

INTRODUÇÃO

A relação de confiança entre o administrado e a Administração Pública é um dos sustentáculos de um sistema previdenciário. Não há a possibilidade de se ter um regime forte e duradouro sem que se forneça aos segurados as bases para confiar e acreditar nele. Nesse sentido, ressalta-se a fala do ex-presidente da Associação Internacional da Seguridade Social, Karl Gustav Scherman: “Um país que não consegue o seu sistema de bem-estar desfrute de ampla confiança entre a população não deve esperar que esta tenha confiança no futuro. Assim, reformas que reforcem a confiança pública no sistema reforçarão também a economia”⁴.

Por esta e outras razões que serão mais bem exploradas ao longo deste estudo, é importante que o sistema previdenciário tenha um mecanismo de revisão e correção eficaz, seja pela via administrativa, seja pela judicial. Nesse aspecto, o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) surge como um potente instrumento social capaz de intermediar as divergências entre o INSS e a via judicial, apesar de não estar

⁴ SCHERMAN, Karl Gustav. O debate da Reforma da Previdência Social: em busca de um novo consenso. In: THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Coleção Previdência Social, série traduções. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2000, p. 11.

vinculado a nenhum deles, e corrigir eventuais distorções ocorridas ao longo da instrução do processo administrativo.

Dentre diversas inovações recentes promovidas pelo Conselho, este artigo tem por principal objetivo tratar da possibilidade de edição de súmulas vinculantes administrativas pelo Conselho Pleno do CRPS. Trata-se de importante novidade introduzida no novo Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social, aprovado pela Portaria n. 4.061, publicada em 13 de dezembro de 2022, autorizando a edição de referidas súmulas, que, se aprovadas pelo Ministério competente, vinculará o INSS e a Secretária de Previdência em suas decisões.

A partir desta premissa, questiona-se: um instrumento de tal natureza e alcance pode contribuir para solucionar dois dos principais desafios enfrentados pelos provedores de proteção social, a saber, a avalanche de processos encaminhados ao CRPS e a judicialização excessiva em matéria previdenciária? Para melhor compreensão dos desafios e da instrumentação em si no âmbito administrativo recursal, o presente artigo expõe, inicialmente, como se deu a criação do primeiro tribunal administrativo em matéria previdenciária.

Após, empreende-se uma sucinta análise dos sistemas de controle administrativo, com especial atenção àquele adotado pelo Brasil – o da unicidade da jurisdição – e destaque dos desafios enfrentados pela estrutura administrativa, cujo acesso, como regra, deve ser prévio ao ingresso judicial.

No último tópico, analisa-se o tema relacionado às súmulas em geral, com ênfase no poder uniformizador e pacificador que as súmulas vinculantes administrativas em um dos temas mais sensíveis de nossa ordem jurídica, que envolve a vida de milhões de trabalhadores, pessoas vulneráveis, titulares e benefícios e dependentes em geral. A matéria previdenciária exige um tratamento cada vez mais especializado, balizado em colunas que sustentem e promovam o equilíbrio permanente do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988.

1. CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com a criação do Conselho Nacional do Trabalho, por meio do Decreto n. 16.027, de abril de 1923, a previdência social, pela primeira vez, foi contemplada como integrante de um órgão colegiado, mas ainda sem atribuições específicas e bem delineadas. Somente em junho de 1939, com o Decreto n. 1.346, no âmbito daquele Conselho, foi instituída câmara específica de previdência, responsável, dentre outros, por julgar, em última instância, os recursos das decisões dos Institutos e Caixas, na forma da legislação vigente⁵. Em janeiro de 1946, por meio do Decreto n. 8.738, a Câmara da Previdência

⁵ Na década de 1930, com a urbanização mais acentuada do Brasil e o fortalecimento dos sindicatos, o modelo restrito a empresas das Caixas de Aposentadorias e Pensões, implantado na década anterior pela Lei Eloy Chaves, se mostrou insuficiente para a realidade posta, passando a ser adotado outro, mais abrangente, a partir da unificação da maioria das CAPs existentes. Foram criados, então, os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs, que eram autarquias federais, vinculados ao Ministério do Trabalho, contemplando diversas categorias profissionais, e não mais empresas. O Poder Público administrava tais Institutos por meio das contribuições de empregados e empregadores, sendo iniciada a consolidação de um modelo previdenciário mais amplo.

Social foi transformada em Conselho Superior da Previdência Social, ganhando sua denominação atual, Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, em setembro de 1977, por meio da Lei 6.439.

No abrigo da Constituição de 1988, o CRPS pode ser definido como um órgão colegiado de discussão e deliberação sobre a matéria previdenciária, com a participação dos trabalhadores e dos empregadores, além do próprio governo⁶. No plano infraconstitucional, o CRPS integra a estrutura da Administração Pública Federal, com o objetivo de exercer o controle das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, nos processos de interesse dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e das empresas, bem como nos processos de benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS).

Seu papel é de suma relevância no sistema de proteção social adotado pela Constituição de 1988. Primeiro, porque atua em defesa do interesse público, visando ao reconhecimento do direito dos beneficiários que cumprem os requisitos previstos na legislação. Segundo, porque configura salutar instância de solução de conflitos, contribuindo, inclusive, para o equilíbrio do sistema de proteção social, dada, especialmente, a inexistência de custas processuais e a celeridade de seus procedimentos, além da acentuada especialização na matéria de sua competência, velando pelos princípios da legalidade e da busca pela verdade material.

Por fim, o CRPS, ao controlar as decisões do INSS, completa a estrutura de proteção social administrativa, atuando, mediante provocação, não apenas diante de eventuais falhas Autarquia Previdenciária, mas, também, na interpretação das normas previdenciárias, com vistas ao seu aperfeiçoamento e à consecução de um sistema protetivo mais justo e eficiente.

Com as alterações promovidas pelo Decreto 10.410, publicado em julho de 2020, o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048/1999, dispôs sobre a competência do CRPS para processar e Julgar:

- I - os recursos das decisões proferidas pelo INSS nos processos de interesse de seus beneficiários;
- II - as contestações e os recursos relativos à atribuição, pelo Ministério da Economia, do FAP aos estabelecimentos das empresas;
- III - os recursos das decisões proferidas pelo INSS relacionados à comprovação de atividade rural de segurado especial de que trata o art. 19-D ou às demais informações relacionadas ao CNIS de que trata o art. 19;
- IV - os recursos das decisões relacionadas à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 1999; e
- V - os recursos relacionados aos processos sobre irregularidades verificadas em procedimento de supervisão e de fiscalização nos regimes próprios de

⁶ CRFB/1988, art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

⁷ A Constituição de 1988 é que dá os contornos definitivos e atuais da Seguridade Social, abrangendo saúde, assistência e previdência social (art. 194, *caput*). É a primeira a promover completa sistematização de cunho protetivo, estabelecendo a organização e os princípios aplicáveis ao sistema.

previdência social e aos processos sobre apuração de responsabilidade por infração às disposições da Lei nº 9.717, de 1998.

Ainda de acordo com o Regulamento, integram a estrutura do CRPS as Juntas de Recursos, que são responsáveis por julgar, em primeira instância, os recursos relacionados às matérias há pouco citadas. Também, em segunda instância, existem as Câmaras de Julgamento, às quais compete julgar os recursos interpostos contra as decisões proferidas pelas Juntas. Por fim, o Conselho Pleno, que possui a nobre missão de uniformizar a jurisprudência previdenciária com a emissão de resoluções e enunciados.

Os recursos administrativos previdenciários são recursos hierárquicos impróprios, ou seja, destinam-se a outro órgão, não integrante da mesma estrutura hierárquica daquele que emitiu a decisão. De acordo com Marya Silvia Zanella Di Pietro⁸,

O recurso hierárquico impróprio é dirigido a autoridade de outro órgão não integrado na mesma hierarquia daquele que proferiu o ato. Precisamente por isso é chamado impróprio. Não decorrendo da hierarquia, ele só é cabível se previsto expressamente em lei. A hipótese mais comum é a de recurso contra ato praticado por dirigente de autarquia, interposto perante o Ministério a que a mesma se acha vinculada ou perante o Chefe do Poder Executivo, dependendo do que estabeleça a lei. É o caso também de recursos interpostos perante tribunais administrativos, como o Tribunal de Impostos e Taxas ou o Conselho de Contribuintes.

O INSS integra a administração indireta, já o CRPS a direta, inexistindo hierarquia entre ambos. De todo modo, é preciso que ambos atuem em harmonia, visto que compõem a mesma camada de proteção social, a administrativa, cujos interessados diretos são os beneficiários do RGPS e da LOAS.

Não obstante, o CRPS, especialmente ao longo dos últimos anos, vem sofrendo com dois intensos fenômenos que, se não tratados com a devida celeridade, tendem a colapsar boa parte do sistema protetivo previdenciário: avalanche de processos relacionados ao INSS e a judicialização excessiva na matéria previdenciária. Tais fatores demandam, especialmente, reflexões e considerações sobre os sistemas de controle dos atos administrativos, bem como, os possíveis instrumentos para aperfeiçoar a prestação administrativa como um todo.

2. SISTEMAS DE CONTROLE

O fortalecimento do controle dos atos da Administração Pública está diretamente ligado ao desenvolvimento do próprio Estado, na medida em que este, ao longo da história, passou por diversas transformações, até alcançar o ponto em que, além de ser o responsável pela criação das leis, tornou-se, também, vinculado a estas.

⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.738.

A partir da criação do Estado de Direito, caracterizado pela subordinação de todos, inclusive do Estado, às leis, e da adoção do sistema de Tripartição de Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), observa-se a adoção de sistemas de controle, com o reconhecimento de um regime jurídico peculiar da Administração Pública, marcado pela supremacia do interesse público sobre o particular e pela indisponibilidade desse interesse público.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho⁹:

Cada ordenamento jurídico apresenta mecanismos próprios para esse controle. Esses mecanismos buscam, na verdade, evitar que a atividade administrativa, seja no âmbito interno, seja a que se estende aos administrados, fique desprovida de controle da legalidade. Se isso fosse admitido, a lei poderia ser a todo momento violada pelo administrador, retirando completamente a segurança da coletividade.

Os sistemas sofrem apenas alguma variação, mas, com alguma ou outra diferença, pode-se dizer que dois são os sistemas básicos de controle: o sistema do contencioso administrativo e o sistema da unidade de jurisdição.

No sistema do contencioso administrativo, adotado pela França, por exemplo, a função jurisdicional é repartida entre o Poder Judiciário e os tribunais administrativos. Enquanto o Judiciário cuida das causas comuns, os tribunais administrativos (Conselhos de Estado) cuidam das matérias de interesse da Administração. Existe dualidade de jurisdição e as decisões administrativas não estão sujeitas ao controle judicial.

Já no sistema de jurisdição única, o Poder Judiciário é quem dá a palavra final em todas as matérias, inclusive nas que envolvem o interesse da Administração. Dele é a decisão final com força de coisa julgada. É o sistema adotado pelo nosso país, conforme previsão constitucional: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (CRFB/1988, art. 5º, XXXV)”

Esse sistema não exclui a capacidade de a própria Administração resolver suas questões, dada a existência da chamada “jurisdição administrativa”, a exemplo do que ocorre com os benefícios previdenciários, cujo indeferimento pelo INSS está sujeito a recurso, que será julgado por instâncias administrativas integrantes do Conselho de Recursos da Previdência Social. Quando ocorrer a decisão final administrativa, não mais sujeita a recursos, ainda assim, o interessado pode se socorrer da via judicial, e somente então ocorrerá a coisa julgada plena.

A regra geral é de que não se faz necessário pleitear ou esgotar a via administrativa para se ter acesso ao Judiciário. Nos termos do art. 5º, XXXV, da CF, vigora o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Todavia, há situações específicas em que se exige inicialmente acesso à via administrativa, tal qual nas ações contra o INSS, em que se faz necessário o prévio requerimento administrativo. Assim, caso alguém queira

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018, pág. 1.159.

ingressar na justiça contra o INSS para obter uma aposentadoria, deverá demonstrar, primeiro, que houve indeferimento do pedido pela Autarquia Previdenciária.

O Supremo Tribunal Federal foi chamado para se manifestar quanto a esta questão, no âmbito do Tema 350 da Repercussão Geral, fixando tese no sentido de que a concessão de benefícios previdenciários pressupõe o requerimento do interessado, de modo que não se caracteriza ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. Não obstante, a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas.

Ocorre, no entanto, que o prévio requerimento administrativo não se trata, na realidade, de um mero requisito ligado ao interesse de agir na via judicial. Significa muito mais que isso, e deve ser tratado de acordo com sua relevância, sob pena de aniquilar a efetividade da proteção social em uma concepção mais ampla. De fato, é preciso estruturar a via administrativa, especialmente a previdenciária, com mecanismos capazes de pacificar as relações sociais de acordo com o princípio da autotutela em sua vertente mais ampla, baseada na compreensão integral da Administração Pública.

No caso previdenciário, em que o INSS é o responsável pela análise inicial dos requerimentos, com o dever de conceder o melhor benefício a que o beneficiário faz jus, é preciso que sua instância controladora – CRPS, seja dotado de estrutura e instrumentos eficazes para que esse controle se mostre efetivo, e não se perca em divergências interpretativas ou no uso indiscriminado dos incidentes processuais, a exemplo dos recursos especiais às Câmaras de Julgamento ou dos pedidos de revisão.

Em 05/12/2018, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu o Acórdão 289410, referente à auditoria realizada com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS, bem como quantificar a ocorrência desse fenômeno, mapear processos e identificar fatores que contribuem para a judicialização. Nesse trabalho, foram analisados dados do período de 2014 a 2017 sobre a judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS, envolvendo as aposentadorias, auxílios-doença e outros benefícios, somente deferidos após discussão na Justiça. Dentre as principais causas identificadas pela Corte, estão o grande volume de requerimentos administrativos; os erros do INSS na análise administrativa e a divergência sobre a interpretação das normas entre a Autarquia e o Poder Judiciário.

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 2894/2018 – PLENÁRIO. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo 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, realizado pela Secex Previdência em conjunto com a Secex Administração sobre INSS, a Advocacia-Geral da União (AGU), o Conselho da Justiça Federal (CNF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Defensoria Pública da União (DPU). Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-com-pleto/2235420174.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA-OINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 20 de jan. 2023.

Outro importante estudo realizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) e encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹¹ apontou o CRPS como integrante da solução para a excessiva judicialização, *in verbis*:

O CRPS, ao ser um órgão que possui independência em relação à autarquia, situa-se em uma posição privilegiada para mediar a recepção dos entendimentos legais e jurisprudenciais bem como para garantir a qualidade da análise administrativa. Por fim, o seu fortalecimento mostra-se uma alternativa menos custosa de controle do processo administrativo em comparação ao Judiciário.

Vale destacar que o INSS, ao analisar determinado requerimento, não se revela como parte contrária aos interesses dos beneficiários. Na verdade, deve a Autarquia Previdenciária buscar reconhecer o direito daqueles que preenchem os requisitos previstos em lei, bem como negar a concessão, nas demais hipóteses. Não se trata de lide, não houve conflito de interesses, não há pretensão resistida.

No âmbito do INSS, ao longo dos últimos anos, medidas foram adotadas para a diminuição das filas, a exemplo dos agendamentos de benefícios e a criação do INSS Digital, com a utilização do processo eletrônico e a expansão dos acordos da cooperação técnica (ACT)¹², que permitiram maior acesso aos serviços previdenciários. Também o reconhecimento automático do direito, inclusive com o indeferimento automático de requerimentos, auxilia nessa redução.

Ocorre que, mesmo diante desses avanços, a judicialização dos benefícios previdenciários continua a ser um dos graves problemas a serem enfrentados em nosso país: não bastou a correta decisão do STF em estabelecer a exigência do prévio requerimento administrativo¹³; não bastou o INSS adotar melhorias para o reconhecimento de

¹¹ Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, p. 144.

¹² A Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.ºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999

¹³ Veja-se, a seguir, a tese consolidada, referente a “leading Case” RE 631240¹³: **Relator(a)**: MIN. ROBERTO BARROSO **Leading Case**: [RE 631240](#) **Descrição**: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º e 5º, XXXV, da Constituição Federal, a exigibilidade, ou não, do prévio requerimento administrativo, perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, órgão especializado, como requisito para o exercício do direito à postulação jurisdicional. **Tese**: I - A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas; II – A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado; III – Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão; IV – Nas ações ajuizadas antes da conclusão do julgamento do RE 631.240/MG

Constituição de 1988¹⁶. Acerca desse tema, vale transcrever as palavras de Gilmar Mendes¹⁷:

A súmula vinculante somente será eficaz para reduzir a crise do Supremo Tribunal Federal e das instâncias ordinárias se puder ser adotada em tempo social e politicamente adequado. Em outras palavras, não pode haver um espaço de tempo muito amplo entre o surgimento da controvérsia com ampla repercussão e a tomada de decisão com efeito vinculante. Do contrário, a súmula vinculante perderá o seu conteúdo pedagógico-institucional, não cumprindo a função de orientação das instâncias ordinárias e da Administração Pública em geral. Nesse caso, sua eficácia ficará restrita aos processos ainda em tramitação

Acerca das súmulas administrativas, em que pese a expressa previsão normativa de caráter geral para edição de súmulas vinculantes no âmbito da Administração Pública apenas ter ocorrido em 2018¹⁸, o fato é que alguns órgãos, a exemplo da Advocacia-Geral da União (AGU), já as adotam há muito tempo. Nos termos Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993, a AGU pode editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudências iterativa dos Tribunais, dotadas de caráter obrigatório para seus membros. Também vale mencionar as súmulas adotadas por tribunais administrativos, a exemplo do TCU¹⁹, que, além de vincular a atuação dos seus membros e servidores, influenciam a atuação da Administração Pública como um todo.

Para o INSS, a edição de súmulas administrativas com caráter vinculante passou a ter previsão a partir do Decreto 10.410/2020, que inseriu o art. 352 no Regulamento da Previdência Social, com a seguinte redação:

¹⁶ Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. § 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. § 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. § 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2020, pág. 1.468.

¹⁸ A expressa consagração normativa da possibilidade de adoção de súmulas administrativas, com fundamento no princípio da segurança jurídica, somente ocorreu no ano de 2018, com a inclusão do art. 30 na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual estabelece que “as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”. No ano seguinte, o Decreto 9.830 regulamentou essa matéria, estipulando que referidas súmulas terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até posterior revisão.

¹⁹ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>, acesso em 24 de janeiro de 2023 às 10h30.

Art. 352. Para fins de reconhecimento inicial de benefícios previdenciários, desde que este não acarrete revisão de ato administrativo anterior, o Presidente do INSS poderá editar súmulas administrativas, que terão caráter vinculante perante o INSS nas seguintes hipóteses:

I - sobre tema a respeito do qual exista súmula ou parecer emitido pelo Advogado-Geral da União; e

II - sobre tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, no âmbito de suas competências, quando definido em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo e não houver viabilidade de reversão da tese firmada em sentido desfavorável ao INSS, conforme disciplinado pelo Advogado-Geral da União, nos termos do disposto no § 2º do art. 19-D da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

§ 1º A edição da súmula administrativa de que trata este artigo será precedida de avaliação de impacto orçamentário e financeiro pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

§ 2º As súmulas administrativas serão numeradas em ordem cronológica e terão validade até que lei, decreto ou outra súmula discipline a matéria de forma diversa, e competirá ao INSS mantê-las atualizadas em seus sítios eletrônicos.

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS emitirá parecer conclusivo para propor a edição, a alteração ou o cancelamento de súmula administrativa, da qual deverá constar o fundamento para a sua edição.

A redação ainda não permitia um cenário favorável à pacificação do entendimento no âmbito administrativo, a uma porque dependeria de parecer do Advogado-Geral da União que, não obstante a plena competência e *expertise* para tratar da edição de súmulas, sua atuação não é voltada para a seara administrativa exclusivamente, de modo que o CRPS, mais próximo da população em geral, tem maior compreensão das questões que contribuem para a judicialização e para a interposição de recursos.

Outrossim, a atuação do Conselho de Recursos, uma vez que decide os recursos de ambas as partes, permite maior independência na produção das súmulas administrativas. Em segundo lugar, a edição de súmula a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça não atenderia plenamente as temáticas analisadas pelo INSS, tendo em vista que nem todas as matérias são entregues à análise dos Tribunais Superiores e, a espera de impossibilidade de recursos no âmbito destes Tribunais inviabilizaria a edição de súmula na celeridade para pacificar o entendimento. É nesse contexto que o Conselho de Recursos surge como o ambiente mais propício para identificação das matérias controvertidas e propor a edição de súmulas.

Conforme novo regimento interno aprovado pela Portaria MTP 4.061, de 12 de dezembro de 2022, o CRPS está autorizado, por meio do seu Conselho Pleno, a editar súmulas vinculantes, a serem submetidas ao Ministro da Previdência que, aprovando-as, vincularão o INSS e a Secretaria de Previdência em suas decisões, nos termos do que

dispõe o seu art. 3º, § 1º: O Conselho Pleno poderá editar Súmulas Vinculantes, submetidas ao Ministro de Estado do Trabalho e Previdência que, aprovando-as, vincularão o INSS e à Secretaria de Previdência em suas decisões.

De forma mais específica, o procedimento para criação das súmulas segue os termos do art. 81 do RICRPS:

Por proposta do Presidente do CRPS, do Secretário de Previdência, do Presidente do INSS ou de Confederação representativa de categoria econômica ou profissional habilitada à indicação de conselheiros, ou, ainda, por proposta do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social, o Ministro da Previdência poderá atribuir efeito vinculante ao Enunciado do CRPS em relação à administração previdenciária federal, passando à condição de Súmula Vinculante no âmbito da administração pública federal.

Nesse sentido, atualmente, existem 16 Enunciados do CRPS. Dentre estes, vários já podem ser transformados em súmula, por tratar de matéria controversa com o INSS, porém amplamente pacificada no âmbito do CRPS e na seara judicial, a exemplo do Enunciado 13 do CRPS, segundo o qual:

Atendidas as demais condições legais, considera-se especial, no âmbito do RGPS, a atividade exercida com exposição a ruído superior a 80 decibéis até 05/03/97, superior a 90 decibéis desta data até 18/11/2003, e superior a 85 decibéis a partir de então.

I – Os níveis de ruído devem ser medidos, observado o disposto na Norma Regulamentadora nº 15 (NR-15), anexos 1 e 2, com aparelho medidor de nível de pressão sonora, operando nos circuitos de compensação – dB (A) para ruído contínuo ou intermitente e dB (C) ou dB (linear) para ruído de impacto.

II – Até 31 de dezembro de 2003, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização das metodologias contidas na NR-15, devendo ser aceitos ou o nível de pressão sonora pontual ou a média de ruído, podendo ser informado decibelímetro, dosímetro ou medição pontual no campo “Técnica Utilizada” do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP).

III – A partir de 1º de janeiro de 2004, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização da técnica/metodologia contida na Norma de Higiene Ocupacional 01 (NHO-01) da FUNDACENTRO ou na NR-15, que reflitam a medição de exposição durante toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar no PPP o nível de ruído em Nível de Exposição Normalizado – NEN ou a técnica/metodologia “dosimetria” ou “áudio dosimetria”.

IV – Em caso de omissão ou dúvida quanto à indicação da técnica/metodologia utilizada para aferição da exposição nociva ao agente ruído, o PPP não deve ser admitido como prova da especialidade, devendo ser apresentado o respectivo Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) ou solicitada inspeção no ambiente de trabalho, para fins de verificar a técnica utilizada na medição. (Alterado pela RESOLUÇÃO Nº 33/CRPS, DE 26 DE

Reiteradamente, o INSS não vem tendo o mesmo entendimento exposto no item III deste Enunciado, vez que não aceita a informação de que a técnica/metodologia utilizada para aferição do ruído se baseou em “dosimetria” ou “áudio dosimetria”, exigindo que haja consignação expressa do nível do ruído em Nível de Exposição Normalizado – NEN, quando, necessariamente, se a medição foi com dosimetria, não houve medição pontual, mas observou-se o NEN. O entendimento da autarquia pode ser verificado da análise do art. 292, IV, *a* e *b*, da sua Instrução Normativa 128/2022, responsável por disciplinar as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário:

Art. 292. A exposição ocupacional a ruído dará ensejo à caracterização de atividade especial quando os níveis de pressão sonora estiverem acima de 80 (oitenta) dB (A), 90 (noventa) dB (A) ou 85 (oitenta e cinco) dB (A), conforme o caso, observado o seguinte:

[...]

IV - a partir de 1º de janeiro de 2004, será efetuado o enquadramento quando o Nível de Exposição Normalizado - NEN se situar acima de 85 (oitenta e cinco) dB (A), conforme NHO 1 da FUNDACENTRO, sendo facultado à empresa a sua utilização a partir de 19 de novembro de 2003, data da publicação do Decreto nº 4.882, de 2003, aplicando:

- a) os limites de tolerância definidos no Quadro do Anexo I da NR-15 do MTE;
- e
- b) as metodologias e os procedimentos de avaliação ambiental definidos nas NHO-01 da FUNDACENTRO.

Com essa recusa, muitos recursos ordinários e especiais são interpostos, fazendo com que o processo recursal demore, quando, na verdade, já poderia ser resolvido de início, com observância da súmula vinculante, advinda desse enunciado. Nesse sentido, o potencial transformador da súmula vinculante administrativa é evidente, operando para reduzir a interposição de recursos ao CRPS e a excessiva judicialização.

CONCLUSÃO

O sistema de proteção social compreende a atuação de vários poderes, instituições, órgãos, além da sociedade em si, com vistas à formação de um tecido firme e bem cerzido para alcançar o bem-estar e a justiça sociais.

Ações dissonantes, medidas aleatórias, despreocupação com a integridade do sistema protetivo não devem subsistir. É preciso atuação uniforme, fundada na segurança jurídica, voltada para a defesa do interesse público.

Nesse compasso, o CRPS ocupa papel de destaque, principalmente por ser o controlador administrativo das decisões do INSS e um dos principais concretizadores de uma atuação democrática, com participação de trabalhadores e empregadores, em defesa do interesse público.

Adotar um sistema de jurisdição una, cuja última palavra é do Poder Judiciário, não significar deixar ao relento as importantes estruturas administrativas participantes dessa proteção. Mais ainda, não basta exigir o prévio requerimento administrativo, é preciso valorizar e instrumentalizar a via administrativa para que, em equilíbrio a atuação possa fluir.

Assim, a súmula vinculante no âmbito do CRPS surge com um potencial transformador da realidade de alta recorribilidade das decisões do INSS, seja pela via administrativa, seja pela via judicial, operando para a uniformização do entendimento administrativo e cooperando para uma maior confiabilidade do sistema e melhor prestação do serviço público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 2894/2018 – PLENÁRIO. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo 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, realizado pela Secex Previdência em conjunto com a Secex Administração sobre INSS, a Advocacia-Geral da União (AGU), o Conselho da Justiça Federal (CNF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Defensoria Pública da União (DPU). Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2235420174.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 20 de jan. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.738.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SCHERMAN, Karl Gustav. O debate da Reforma da Previdência Social: em busca de um novo consenso. In: THOMPSON, Lawrence. **Mais velha e mais sábia**: a economia dos sistemas previdenciários. Coleção Previdência Social, série traduções. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2000.

