

Nota Técnica 32 | 2022

ANÁLISE DA Portaria CRPS/SPREV/MTP N° 2413, DE 03 DE AGOSTO DE 2022 (que dispõe sobre rotina de recebimento, processamento e tratamento das intimações e determinações judiciais em sede de Mandado de Segurança no Conselho) e demais questões relativas ao recurso administrativo.



IBDP
Instituto Brasileiro de
Direito Previdenciário

NOTA TÉCNICA 32/2022

ANÁLISE DA Portaria CRPS/SPREV/MTP N° 2413, DE 03 DE AGOSTO DE 2022 (que dispõe sobre rotina de recebimento, processamento e tratamento das intimações e determinações judiciais em sede de Mandado de Segurança no Conselho) E DEMAIS QUESTÕES RELATIVAS AO RECURSO ADMINISTRATIVO.

O IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, entidade de cunho científico-jurídico, no uso de suas atribuições que tem entre os seus objetivos a produção de material informativo sobre seguridade social e temas jurídicos relacionados, buscando proporcionar conteúdos de acesso universal para a classe de operadores do direito, bem como para a sociedade, vem apresentar análise técnica sobre mudanças procedimentais introduzidas pela Portaria CRPS/SPREV/MTP n. 2.412/22, bem como sobre outras questões atinentes ao recurso administrativo.

1. O ACÚMULO DE PROCESSOS NO INSS E NO CRPS

Conforme dados a que o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário teve acesso, o CRPS possui um estoque de 1.116.861 recursos para análise e recebe 304 mil processos por ano. Até 2020, a capacidade de julgar era menor que a quantidade de novos processos recebidos por ano. Apenas em 2021 o CRPS conseguiu julgar mais do que recebeu no ano, mas não foi o suficiente para reduzir o elevado estoque.

Até junho de 2022 o CRPS já havia recebido 307.725 novos processos e julgado 217.279, demonstrando que, possivelmente, não conseguirá julgar mais do que receberá neste ano, a não ser que políticas que relativizem garantias processuais e a eficiência da administração sejam colocadas em prática.

O fenômeno do aumento gradual de recursos contra decisões do INSS é pautado em basicamente três grandes situações:

- a) Na qualidade do trabalho da autarquia, que também não dá conta da quantidade de processos administrativos por escassez de servidores especializados para o mister. Há um estoque de processos aguardando análise superior a 1,8 milhão de processos, sendo dados recebidos pela Lei de Acesso à Informação;
- b) Pela desproporcional relação quantidade x mão de obra, a qualidade da instrução processual tem sido insuficiente. As políticas que visam reduzir com celeridade o estoque – fila - de processos, faz com que uma grande parte dos recursos chegam ao CRPS sem instrução e precisem retornar para juntada de documentos mais básicos, realizar diligências ou etc, passando a exigir do conselheiro no CRPS atividades que deveriam ter sido cumpridas pelo servidor do INSS. A Portaria MTP 4.413/22 prevê a robotização desta sistemática, mas ainda não foi implementada;
- c) Nas políticas de desjudicialização encabeçadas tanto pelo Poder Judiciário e fomentadas pela própria autarquia e pelo Poder Executivo.

Para que a judicialização previdenciária reduza é preciso efetividade e justiça no processo administrativo. Sem estas, a judicialização torna a aumentar, pois a segurança jurídica e a celeridade que se buscam tornam-se mais atrativas no Judiciário.

Há receio que as disposições da Portaria n. 2.413/22, aumentem ainda mais o movimento da judicialização.

Nesse sentido, o IBDP já vem há algum tempo opinando pela necessidade de realização de concurso público para contratação de servidores para o INSS, de modo a suprir a necessidade de pessoal, a fim de dar conta de todo os processos que aguardam andamento. No entanto, é preciso que ele seja realizado com eficiência e qualidade, para evitar o retrabalho e mais recurso ou judicialização. Embora a automação possa ajudar, há um certo nível de atividades que só podem ser executadas por pessoas capacitadas, pois dependem de análise técnica da documentação e de conhecimento da legislação específica.

2. DA FUNÇÃO DO CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Lei n. 8.213/91, no art. 126, estabelece que:

Art. 126. Compete ao Conselho de Recursos da Previdência Social julgar, entre outras demandas, na forma do regulamento:

I - recursos das decisões do INSS nos processos de interesse dos beneficiários;

II - contestações e recursos relativos à atribuição, pelo Ministério da Economia, do Fator Acidentário de Prevenção aos estabelecimentos das empresas;

III - recursos das decisões do INSS relacionados à comprovação de atividade rural de segurado especial de que tratam os arts. 38-A e 38-B, ou demais informações relacionadas ao CNIS de que trata o art. 29-A desta Lei.

IV - recursos de processos relacionados à compensação financeira de que trata a [Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999](#), e à supervisão e à fiscalização dos regimes próprios de previdência social de que trata a [Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998](#).

A Medida Provisória 1.113, de 20 de abril de 2022, já aprovada pelo Congresso Nacional e aguarda sanção, previu que os recursos que tratariam de incapacidade não seriam mais julgados pelo CRPS, mas, sim, pela Subsecretaria de perícia médica federal. Todavia, esta parte não foi aprovada, de modo que deve permanecer a redação anterior, acima transcrita. No texto confirmado, consta que os recursos passarão a ser distribuídos diretamente ao Conselho, com a inclusão do § 4º no art. 126:

§ 4º Os recursos de que tratam os incisos I e III do caput deste artigo poderão ser interpostos diretamente ao Conselho de Recursos da Previdência Social, que emitirá notificação eletrônica automática para o INSS reanalisar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a decisão administrativa, na forma disciplinada por ato conjunto do Ministério do Trabalho e Previdência, do Conselho de Recursos da Previdência Social e do INSS.

Esse procedimento, se sancionado, vai ocasionar o envio automático dos processos ao CRPS (que hoje ficam parados na agência), mas há que se questionar como os sistemas e a estrutura atuais

darão conta dessa novidade legislativa. Entretanto, isso não resolve o problema da quantidade de recursos que entram no Conselho e não conseguem ser julgados. Nesse sentido, se o INSS não melhorar os procedimentos e a estrutura, a demanda de recursos somente vai aumentar.

A razão de ser do recurso administrativo e, em última análise, do Conselho de Recursos, é resolver na via administrativa o benefício negado indevidamente e é considerado um mecanismo de redução da judicialização. Porém, a demora na análise dos recursos está levando a uma série de outros problemas que impedem a diminuição de processos judiciais.

Vale destacar que o beneficiário tem o direito de interpor recurso administrativo para buscar o benefício que entende devido. O Estado deve lhe estender a proteção previdenciária, quando preenchidos os requisitos.

Além disso, é um direito constitucional assegurado no art. 5º da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

É necessário, para que o sistema recursal cumpra sua função, que haja destinação de verbas com orçamento próprio para o Conselho de Recursos da Previdência Social e suficiente para a nomeação de mais conselheiros que possam dar conta da quantidade de recursos.

3. DA INTERPOSIÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA PARA AGILIZAR O PROCESSO ADMINISTRATIVO

Diante da demora no simples encaminhamento do recurso pelo INSS para o CRPS, ou mesmo pela demora no julgamento destes processos, sem qualquer previsão ou informação sobre o andamento do processo ou ordem de remessa, muitos segurados têm usado o Mandado de Segurança

para impulsionar o andamento do recurso. Não há critério de envio, ou de julgamento. Há recursos que levam dois anos ou mais para serem enviados ou julgados, e outros que são enviados mais rápidos. Não há uma ordem cronológica.

Quando o recurso chega no CRPS para distribuição também fica parado por meses ou anos e, por fim, isso chega a ocorrer também quando já distribuído a uma unidade julgadora. Não há, também, uma uniformidade no prazo de julgamento, sendo que um recurso pode ser julgado mais rápido que outro interposto na mesma data. Não há, novamente, uma ordem – fila – de distribuição e julgamento. Por conta desse fenômeno, também nessa fase recursal tem sido utilizado o Mandado de Segurança para impulsionar o processo.

Os Mandados de Segurança baseiam-se no direito líquido e certo de o recurso ser analisado no prazo previsto na Lei n. 9.784/99:

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Há alguns entendimentos, como por exemplo do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, de que o prazo máximo de espera, para só então ser interposto o Mandado de Segurança, seria de seis meses. Ocorre que, em regra, nem esse prazo é cumprido.

O resultado disso é que uma grande parte dos recursos tem sido pautados por determinação judicial, para cumprimento de liminar ou sentença em Mandado de Segurança, fenômeno direto da escassez de conselheiros para cumprir a alta demanda do conselho.

4. DA PORTARIA 2.412, DE 03 DE AGOSTO DE 2022 – PROIBIÇÃO DE DILIGÊNCIA E DE SUSTENTAÇÃO ORAL EM CASO DE MANDADO DE SEGURANÇA

Desde o ano passado os órgãos julgadores do Conselho de Recursos já vinham restringindo enormemente a conversão do julgamento em diligência quando o recurso pautado tinha interposição de Mandado de Segurança, sob a alegação de que o juiz teria mandado “julgar”, como se julgar fosse necessariamente o mérito. Isso ignora o disposto na Portaria n. 116, do Ministério do Desenvolvimento Social Agrário, de 20 de março de 2017:

Art. 53. As decisões proferidas pelas Câmaras de Julgamento e Juntas de Recursos poderão ser de:

- I - conversão em diligência;
- II - não conhecimento;
- III - conhecimento e não provimento;
- IV - conhecimento e provimento parcial;
- V - conhecimento e provimento; e
- VI - anulação.

A primeira hipótese do art. 53 é justamente a conversão em diligência. A partir desse posicionamento, muitos juízes têm incluído, expressamente, a possibilidade de retorno para cumprimento de diligência.

Agora uma Portaria, que não pode contrariar a Constituição Federal e nem leis ou regulamentos, determinou que no caso de recebimento de demanda judicial para inclusão imediata

em pauta de julgamento, o recurso teria que ser julgado com os elementos dos autos, ou seja, sem realização de diligência. Vejamos:

Art. 2º Recebida as intimações ou determinações judiciais, caberá à Unidade Julgadora incluir, de imediato, o recurso administrativo objeto da respectiva demanda judicial em pauta para julgamento.

§ 1º O recurso administrativo de que trata este artigo será julgado de maneira prioritária e no estado em que se encontra, a partir das provas e elementos dele constantes.

§ 2º A partir da inclusão em pauta de julgamento do respectivo recurso administrativo, somente será possível a sua desistência pela parte mediante a apresentação de certidão judicial em que se comprove a desistência da ação mediante o trânsito em julgado.

§ 3º

Art. 4º Compete aos Conselheiros Julgadores integrantes das unidades julgadoras:

I – Conferir celeridade aos recursos administrativos objeto de intimações ou determinações judiciais, dando-lhes integral cumprimento;

II – Cumprir as intimações e determinações judiciais nos prazos fixados;

III - Solicitar ao Presidente de sua unidade a abertura de sessão extraordinária para o atendimento das demandas objeto desta portaria; e

IV – Após do julgamento do processo administrativo objeto de ação judicial, incluí-lo, em até 24 horas, no e-Sisrec.

Parágrafo Único: Nos casos de intimações ou determinações judiciais que constituam obrigação de fazer em face do Conselho, caberá ao Conselheiro Julgador, de imediato, a avocação de processos administrativos em diligência, ainda que em poder de órgãos técnicos ou periciais e independentemente de sua análise ou conclusão, **julgando-os a partir dos elementos e provas constantes dos autos. (grifamos)**

No parágrafo único do art. 4º, o CRPS avocará o processo e julgará com os elementos constantes nos autos, sem solucioná-lo efetivamente. Podemos citar, como exemplo, a determinação do CRPS para que o INSS realize uma Justificação Administrativa, a qual o INSS está obrigado a fazer, mas não o fez. O julgamento sumário, sem diligenciar ou sem produzir as provas cabíveis só prejudicará uma única pessoa: o segurado.

Quando o CRPS determina que não irá mais cumprir diligências em recursos para julgamento por ordem de Mandado de Segurança, acaba por liberar o INSS de suas responsabilidades, ao fim, punindo o segurado que buscou seu direito líquido e certo sem o devido e efetivo processo legal, agindo em desconformidade com o Texto Constitucional (Art. 5º, LV).

A proibição de conversão em diligência, embora afronte o Regimento do Conselho de Recursos da Previdência Social, é justificada pelo julgamento célere, ainda que, reitere-se, converter em diligência seja também julgar.

Outro dispositivo da Portaria CRPS/SPREV/MTP n. 2.412/22 causa ainda mais espanto ao Estado Democrático de Direito:

Art. 2º Recebida as intimações ou determinações judiciais, caberá à Unidade Julgadora incluir, de imediato, o recurso administrativo objeto da respectiva demanda judicial em pauta para julgamento.

§ 3º Nos julgamentos de que trata o caput deste artigo, **será vedada a realização de sustentação oral.**

Note-se aqui, mais ainda, além da proibição de conversão em diligência, que o segurado que exerceu um direito constitucional ao Mandado de Segurança deve ser penalizado, tendo seu direito analisado de forma precária. Há, no nosso entendimento, uma inversão de valores. O segurado, que em muitos casos têm direito ao benefício e que foi indevidamente indeferido pelo INSS, deve esperar anos para ter seu processo julgado e nada pode fazer? Está errado em buscar celeridade na prestação jurisdicional administrativa? Ou estaria errado o sistema que demora muito para dar uma resposta? Parece que a portaria estabelece um “castigo” ao segurado que persegue o legítimo direito de ter seu caso analisado e realizar, diretamente ou por seu procurador, sustentação oral.

Não se deve primar pela resolução, a qualquer custo e de qualquer forma, do processo administrativo ou de seu recurso, mas sim pela eficiência e garantia de todos os direitos à ampla defesa, contraditório, devido processo legal, atuação administrativa em favor do administrado, dentre outros. O contrário faz com que o Estado:

- a) Aumente a judicialização, pois não pode obrigar que o cidadão acate decisões administrativas inefetivas;
- b) Aumente o gasto público com o processo previdenciário, pois a inefetividade administrativa aciona o Poder Judiciário, cujo processo custa, em média, de 3 a 4 vezes mais que o administrativo, além dos danos oriundos com pagamento de juros de mora, honorários de sucumbência, danos morais e outras cominações impostas pelo judiciário.

Reitera-se, portanto, a necessidade de efetividade real em todos – ou na maioria – dos processos, com os devidos cuidados para acesso ao direito, conforme dispõe a Lei, que obriga o Estado a auxiliar o cidadão, não atuar como seu algoz. Somente quando o segurado deixar de ser visto como potencial fraudador e oportunista por alguns membros da administração, que estão em cargos de gestão, é que se começará a resolver todas as pendências oriundas da excessiva burocracia gerada pela desconfiança do Estado contra seu cidadão, fenômenos causadores de todo este problema processual.

Não se trata de “furar filas” ou qualquer outra pré-conceituação semelhante, até mesmo porque não existe uma fila organizada ante o congelamento dos recursos no INSS, sem data ou ordem para distribuição no CRPS, mas sim do exercício de um direito social que mantém a ordem social e econômica e distribui renda, mas que vem sendo obstado por uma excessiva burocracia pautada na desconfiança moral de todos os segurados. Além disso, a Portaria ofende a hierarquia das normas jurídicas. A Portaria MDS n. 116/17, que institui o Regimento Interno, é editada pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário, a quem o Conselho de Recursos está vinculado. O Decreto 3.048/99 traz essa prerrogativa:

Art. 304. Compete ao Ministro de Estado da Previdência Social aprovar o Regimento Interno do CRPS.

E o Regimento Interno do CRPS estabelece que:

Art. 32. Quando solicitado pelas partes, o órgão julgador deverá informar o local, data e horário de julgamento, para fins de sustentação oral das razões do recurso.

Assim, a Portaria n. 2.412/22 afronta o Regimento Interno do próprio Conselho, que é ato do Ministro de Estado. Ademais, a Portaria não se encontra publicada em Diário Oficial, atentando contra o princípio da publicidade e afronta à hierarquia das normas. A sustentação oral, pelo advogado, é um direito previsto no Estatuto da Advocacia, ou seja, há aqui também uma afronta não apenas ao Regimento Interno como também à Lei 8.906/94, que prevê esse direito.

Com a nova Portaria em vigência, entende o IBDP que:

- a) Mais uma vez se penaliza o segurado que busca tão somente de buscar seu direito líquido e certo;
- b) A Portaria é inconstitucional e ilegal porque fere os princípios da ampla defesa e do contraditório, além do direito fundamental à prova, contrariando também o Regimento Interno do CRPS e as Leis 9784/99 e 8.906/94;
- c) Não promove redução de judicialização. Ao contrário, vai incentivar a interposição de novos Mandados de Segurança para que seja permitida a sustentação oral ou a judicialização do mérito, o que acarretará enormes prejuízos com juros de mora, honorários de sucumbência e demais cominações;
- d) Essa medida em nada contribui para o melhor funcionamento do sistema recursal e, ao fim de tudo, pelo cumprimento do Estado Democrático de Direito.



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO

DIRETORIA CIENTÍFICA

Jane Lucia Wilhelm Berwanger

Diretora Científica

erícia Médica



IBDP

*Instituto Brasileiro de
Direito Previdenciário*