

# JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E O COLAPSO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DOS IMPACTOS NA CELERIDADE PROCESSUAL E SEGURANÇA JURÍDICA

TIAGO ALENCAR FARIAS ARECO

Orientadora: TCHOYA GARDENAL FINA DO NASCIMENTO

## RESUMO

O presente artigo examina a relação entre o colapso da gestão administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social e a judicialização massiva de demandas previdenciárias, com foco nos impactos sobre a celeridade processual e a segurança jurídica. Parte-se da premissa de que a previdência social é direito fundamental social, nos termos dos artigos 6º e 201 da Constituição Federal de 1988, e que sua efetividade depende tanto da via administrativa quanto da tutela jurisdicional. O problema central consiste em saber em que medida as deficiências estruturais da via administrativa comprometem a duração razoável do processo e a previsibilidade das decisões. A metodologia adotada é hipotético-dedutiva, qualitativa e quantitativa, com revisão bibliográfica, análise jurisprudencial dos marcos firmados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça e exame dos dados oficiais do Painel INSS do Conselho Nacional de Justiça e do relatório empírico produzido pelo Instituto de Ensino e Pesquisa. Os resultados indicam que o INSS figura como maior litigante do Poder Judiciário brasileiro, com mais de quatro milhões de processos pendentes, e que o tempo médio entre o ajuizamento e o primeiro julgamento supera trezentos e trinta dias. Conclui-se que medidas pontuais como o Programa Desjudicializa Prev, a Resolução CNJ n. 595/2024 e a Lei n. 15.201/2025 representam avanços importantes, mas insuficientes diante da necessidade de uma reforma estrutural da gestão administrativa previdenciária.

**Palavras-chave:** Judicialização previdenciária; INSS; Celeridade processual; Segurança jurídica; Desjudicialização.

## ABSTRACT

This article examines the relationship between the collapse of the administrative management of the Brazilian National Social Security Institute and the massive judicialization of social security claims, focusing on its impacts on procedural celerity and legal certainty. The starting point is the premise that social security is a fundamental social right, under articles 6 and 201 of the 1988 Federal Constitution, and that its effectiveness depends on both the administrative procedure and judicial protection. The central problem concerns the extent to which structural deficiencies in the administrative procedure compromise the reasonable duration of proceedings and the predictability of judicial decisions. The methodology is hypothetical-deductive, qualitative and quantitative, combining literature review, analysis of binding precedents established by the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice, and examination of official data from the INSS Panel of the National Council of Justice and from

the empirical report produced by the Institute of Education and Research. The results indicate that INSS is the largest litigant in the Brazilian Judiciary, with more than four million pending cases, and that the average time between filing and first ruling exceeds three hundred and thirty days. The conclusion is that targeted measures such as the Desjudicializa Prev Program, CNJ Resolution n. 595/2024 and Law n. 15.201/2025 represent important advances, but are insufficient given the need for a structural reform of social security administrative management.

**Keywords:** Social security litigation; INSS; Procedural celerity; Legal certainty; Dejudicialization.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 A CRISE ESTRUTURAL DA GESTÃO ADMINISTRATIVA PREVIDENCIÁRIA. 2.1 O INSS como maior litigante do Judiciário. 2.2 Filas, prazos e indeferimentos: o retrato da via administrativa. 3 MARCOS JURISPRUDENCIAIS DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. 3.1 O Tema 350 do STF e o prévio requerimento administrativo. 3.2 O Tema 660 do STJ e o termo inicial dos efeitos financeiros. 4 IMPACTOS SOBRE A CELERIDADE PROCESSUAL E A SEGURANÇA JURÍDICA. 4.1 A sobrecarga da Justiça Federal e dos Juizados Especiais. 4.2 Insegurança jurídica e dispersão jurisprudencial. 5 CAMINHOS INSTITUCIONAIS PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO. 5.1 Conciliação e cooperação institucional. 5.2 Tecnologia, dados e o Prevjud. 5.3 O Programa de Gerenciamento de Benefícios. 6 CONCLUSÃO REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

A previdência social ocupa, na arquitetura constitucional brasileira, posição de direito fundamental social. O artigo 6º da Constituição Federal a inclui no rol mínimo de direitos sociais e o artigo 201 lhe confere desenho próprio, organizado em regime contributivo e de filiação obrigatória, voltado a cobrir as contingências da vida do trabalhador. Mais do que uma política pública qualquer, a previdência funciona como rede de proteção contra os riscos sociais — doença, invalidez, idade avançada, desemprego involuntário, morte do segurado, maternidade — e, por isso, sua eficácia condiciona o exercício de uma série de outros direitos. Como observam Rocha e Baltazar Júnior (2020), os regimes previdenciários são instituídos com a finalidade de garantir aos seus beneficiários a cobertura de contingências sociais, amparando os trabalhadores e seus dependentes quando vitimados por eventos que produzem perda integral ou parcial dos rendimentos familiares.

Apesar dessa centralidade, a realidade brasileira revela um paradoxo. A via administrativa, idealizada como porta de entrada do segurado ao sistema, há anos vem sendo descrita como espaço de demora excessiva, indeferimentos sumários e baixa previsibilidade. Estudo empírico conduzido pelo Insper em parceria com o Conselho Nacional de Justiça concluiu, nesse sentido, que a divergência entre a interpretação da legislação previdenciária pelo INSS e pelo Judiciário figura como uma das principais hipóteses explicativas para a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais (Insper; CNJ, 2020). O resultado é conhecido: a relação entre segurado e Instituto Nacional do Seguro Social transferiu-se, em larga escala, para o Poder Judiciário. Segundo dados do Painel INSS do Conselho Nacional de Justiça, atualizados até 31 de março de 2026, tramitam contra a autarquia previdenciária mais de quatro milhões de processos, dos quais a Justiça Federal concentra a quase totalidade. O INSS é, hoje, o maior litigante do Judiciário brasileiro no polo passivo.

Esse cenário, longe de ser detalhe estatístico, projeta consequências sobre duas garantias constitucionais sensíveis: a duração razoável do processo, prevista no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição, e a segurança jurídica, vista aqui como previsibilidade material das decisões. A judicialização massiva sobrecarrega a Justiça Federal, atrasa o pagamento de benefícios essenciais à subsistência e produz dispersão jurisprudencial entre os tribunais regionais, com decisões diferentes para casos semelhantes. O segurado, ao final, fica espremido entre um INSS que demora e um Judiciário que decide com tempo médio que ultrapassa um ano até a sentença.

A pergunta de pesquisa que orienta este trabalho é a seguinte: em que medida o colapso da gestão administrativa do INSS compromete a celeridade processual e a segurança jurídica nas demandas previdenciárias? A hipótese trabalhada é a de que as deficiências estruturais da via administrativa funcionam como causa direta da judicialização massiva e, por consequência, da deterioração das duas garantias mencionadas; e que as medidas pontuais adotadas pelos atores institucionais nos últimos anos, embora positivas, são insuficientes para reverter o quadro sem reforma de maior alcance.

O objetivo geral é examinar a relação entre o colapso da gestão administrativa do INSS e a sobrecarga judicial, mostrando seus efeitos sobre a celeridade processual e a segurança jurídica. Os objetivos específicos são quatro. O primeiro consiste em mapear a dimensão quantitativa da judicialização previdenciária a partir de dados oficiais. O segundo busca analisar os principais marcos jurisprudenciais sobre a matéria, em particular o Tema 350 do Supremo Tribunal Federal, o Tema 660 do Superior Tribunal de Justiça e o Tema 1.124 também do Superior Tribunal de Justiça. O terceiro pretende descrever os impactos sobre a Justiça Federal e os Juizados Especiais Federais. E o quarto avalia, com olhar crítico, os caminhos institucionais recentes para a desjudicialização, como o Programa Desjudicializa Prev, a Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 595/2024 e a Lei n. 15.201/2025.

A relevância do tema é triplíce. Sob o aspecto social, está em jogo o acesso de milhões de brasileiros a benefícios essenciais, muitos deles em situação de vulnerabilidade. Sob o aspecto econômico, a litigiosidade gera custos elevados — para a União, que arca com a defesa judicial e com os pagamentos retroativos, e para a sociedade, que financia o sistema. Sob o aspecto institucional, o congestionamento da Justiça Federal afeta a capacidade do Estado de prestar tutela jurisdicional efetiva em outras áreas, criando externalidade negativa que extrapola o universo previdenciário.

A metodologia adotada é hipotético-dedutiva, com integração de abordagens qualitativa e quantitativa. A pesquisa apoia-se em três pilares: revisão bibliográfica da doutrina previdenciária e processual, análise jurisprudencial dos precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, e exame de dados empíricos oficiais. Para o primeiro pilar, utiliza-se obra de referência da área, com destaque para o Direito Processual Previdenciário de Daniel Machado da Rocha e José Paulo Baltazar Júnior. Para o segundo, recorre-se aos portais oficiais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Para o terceiro, utilizam-se o Painel INSS do Conselho Nacional de Justiça e o relatório empírico produzido pelo Instituto de Ensino e Pesquisa em parceria com o próprio Conselho.

O trabalho organiza-se em quatro grandes blocos, além desta introdução e das considerações finais. O segundo capítulo trata da crise estrutural da gestão administrativa previdenciária, com foco no INSS como maior litigante do Judiciário e na realidade das filas e indeferimentos. O terceiro capítulo analisa os principais marcos jurisprudenciais sobre judicialização previdenciária. O quarto discute os impactos da litigiosidade sobre a celeridade processual e a segurança jurídica. O quinto avalia, com cautela, os caminhos institucionais recentes para a desjudicialização.

## **2 A CRISE ESTRUTURAL DA GESTÃO ADMINISTRATIVA PREVIDENCIÁRIA**

Antes de avançar para os marcos jurisprudenciais e seus impactos, é preciso compreender a dimensão do problema. A judicialização previdenciária não surgiu por iniciativa do segurado, nem por hipertrofia voluntária do Judiciário. Ela é, em boa medida, resposta a um sistema administrativo que não dá conta de cumprir sua missão constitucional dentro de prazos razoáveis. As próximas duas seções descrevem essa crise a partir de dados oficiais e da legislação aplicável.

### **2.1 O INSS como maior litigante do Judiciário**

O Conselho Nacional de Justiça mantém, em parceria com a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário, o chamado Painel INSS, ferramenta que reúne em tempo real estatísticas sobre as demandas em que o Instituto Nacional do Seguro Social figura como parte. Os números, atualizados até 31 de março de 2026, dão a medida do problema.

Tramitavam contra o INSS, no polo passivo, 4.348.639 processos pendentes em todo o país. Somente no primeiro trimestre de 2026 ingressaram 1.006.286 novas demandas, das quais 876.150 perante a Justiça Federal e 129.746 perante a Justiça Estadual. No mesmo período, foram julgados 856.381 processos e baixados 932.764. A série histórica revela a aceleração do quadro: em 2020, ingressaram 1.779.843 ações; em 2025, esse número saltou para 4.177.422 — crescimento próximo a 135% em cinco anos. O dado revela um sistema que não absorve a demanda na velocidade em que ela aparece.

A composição das decisões com mérito também desafia o pressuposto de que o INSS indefere corretamente na via administrativa. Dos processos julgados em 2026, 19,23% foram de procedência total ou parcial, 35,60% de improcedência, 18,73% terminaram por homologação de acordo e 8,87% por outras formas. Outros 17,57% foram extintos sem mérito.

Quando se soma procedência e homologação de acordo, o percentual de pretensões reconhecidas, em alguma medida, supera 37%. Em outras palavras, mais de um terço dos segurados que precisaram ir ao Judiciário tinha razão, ao menos parcialmente, em algum aspecto do pedido — situação que poderia, em princípio, ter sido resolvida na esfera administrativa.

Esses dados confirmam um diagnóstico que o próprio Conselho Nacional de Justiça e a Advocacia-Geral da União reconhecem oficialmente. Na exposição de motivos da Portaria Conjunta n. 4/2024, registrou-se que o INSS é parte em aproximadamente quatro milhões de processos no Brasil, sendo a maior parte concentrada na Justiça Federal, e que, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, no recorte entre janeiro e setembro de 2023, um em cada seis benefícios novos foi concedido judicialmente. O dado é eloquente: para parte expressiva dos segurados, a Justiça deixou de ser exceção e virou rota habitual.

A litigiosidade também tem composição temática bastante concentrada. Os assuntos com maior incidência em casos novos no primeiro trimestre de 2026, segundo o Painel INSS do CNJ, foram benefícios à pessoa com deficiência, com 214.133 casos, auxílio por incapacidade temporária, com 169.779, aposentadoria por idade, com 104.265, e benefícios urbanos diversos, com 101.736. Trata-se de um conjunto previsível, em larga medida composto por demandas repetitivas — o que reforça a impressão de que o sistema administrativo não está sendo capaz de aplicar de forma uniforme regras já consolidadas pela jurisprudência.

A radiografia das classes processuais reforça essa leitura. A maior parte dos casos novos contra o INSS, no primeiro trimestre de 2026, foi distribuída como ações de conhecimento não criminal nos Juizados Especiais Federais, com 612.469 ingressos. A Justiça Federal de primeiro grau concentrou outra fatia expressiva, sobretudo em ações ordinárias e mandados de segurança. A Justiça do Trabalho registrou número marginal, com apenas 390 casos novos em que o INSS figurou como parte. Esses números evidenciam o que a doutrina vem chamando de "juizadização" do contencioso previdenciário — fenômeno que, embora compreensível diante do desenho da Lei n. 10.259/2001, transformou os Juizados em órgão de massa, distante do propósito original de informalidade e celeridade.

Outro dado relevante é o ritmo da litigiosidade ao longo do ano. A série histórica mostra picos cíclicos: em 2025, o mês de maior ingresso registrou 408.331 novos casos, contra média mensal próxima a 348.000. O sistema, portanto, não apenas convive com volume elevado, mas também precisa absorver oscilações sazonais que tensionam ainda mais a capacidade instalada. O índice de atendimento à demanda — relação entre baixas e casos novos — manteve-se entre 90% e 100% em parte expressiva do período, mas com momentos críticos em que caiu para

86%. Cada mês em que a relação se inverte representa estoque adicional que se acumula e exige resposta posterior.

## **2.2 Filas, prazos e indeferimentos: o retrato da via administrativa**

O Decreto n. 3.048/1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social, traça a estrutura básica da via administrativa. O segurado apresenta seu requerimento perante o INSS, junta documentação, submete-se às perícias e avaliações cabíveis e aguarda a decisão. Como destacam Rocha e Baltazar Júnior (2020), o processo administrativo previdenciário deveria ser regido por lógica de cooperação, e não de litígio: a Administração tem o dever de orientar o segurado, examinar todas as hipóteses possíveis de proteção social e conceder a prestação mais vantajosa. Em tese, esse caminho deveria ser breve. Na prática, ele se converteu em fila.

O Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal homologou, em 8 de fevereiro de 2021, acordo celebrado entre o Ministério Público Federal e o INSS no âmbito do Recurso Extraordinário n. 1.171.152/SC, paradigma do Tema 1.066 da repercussão geral. O acordo, embora tenha extinguido o processo com resolução de mérito e retirado o Tema do regime de repercussão geral, estabeleceu prazos máximos para a conclusão dos processos administrativos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais. Para a perícia médica, fixou-se prazo de 45 dias após o agendamento, podendo chegar a 90 dias em unidades de difícil provimento de servidores. Para a conclusão de processos administrativos, foram estabelecidos prazos entre 30 e 90 dias, conforme a espécie de benefício.

Esses prazos, ainda que razoáveis em tese, têm sido sistematicamente descumpridos. Mandados de segurança individuais e ações civis públicas se multiplicaram nos Tribunais Regionais Federais com o pedido único de que o INSS analise requerimentos que aguardam decisão por mais de 90, 120 ou até 180 dias. Ainda que o Programa de Gerenciamento de Benefícios, instituído pela Lei n. 15.201/2025, tenha reduzido o tempo médio de concessão para algo em torno de 35 dias, segundo Relatório da Fila divulgado pelo próprio INSS em outubro de 2025, a média esconde a dispersão: certas espécies de benefício, especialmente as que dependem de perícia social, continuam acumulando estoques.

Há, ainda, problema qualitativo. Parte expressiva dos indeferimentos administrativos resulta, segundo a literatura empírica, de aplicação restritiva de regras pelo INSS, e não de ausência efetiva de direito. O relatório empírico produzido pelo Instituto de Ensino e Pesquisa em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, intitulado Justiça Pesquisa: Judicialização da Previdência Social no Brasil, identificou, entre outros gargalos, o subaproveitamento da via

administrativa pelo INSS e a pouca permeabilidade da autarquia a entendimentos jurisprudenciais já consolidados (Insper; CNJ, 2020). O mesmo estudo descreve com detalhamento o ambiente em que a perícia administrativa é realizada, com peritos do quadro permanente da autarquia, e o contrasta com a perícia judicial. Segundo o estudo:

a perícia realizada na esfera judicial e a realizada no âmbito do INSS habitam esferas bastante distintas em termos de organização jurídica e profissional. [...] embora os entrevistados do Judiciário enfatizem que, legalmente, o juiz não está obrigado a seguir o resultado da perícia, também convergem no sentido de ressaltar a indispensabilidade da sua realização — não apenas em termos legais, mas práticos, do ponto de vista da expertise técnica que o juiz não possui (INSPER; CNJ, 2020, p. 119-120).

A consequência é direta. Quando o segurado tem o pedido indeferido na via administrativa, ele frequentemente busca o Judiciário e obtém, por meio de nova perícia, conclusão diferente da inicial. A repetição desse padrão alimenta um ciclo de retrabalho: o Estado, na figura do INSS, decide; o Estado, na figura do Judiciário, é provocado a rever. Cada uma dessas etapas tem custo — em tempo, em dinheiro público e em sofrimento humano.

O artigo 41-A da Lei n. 8.213/1991, ao tratar da concessão dos benefícios, e o artigo 49 do mesmo diploma, ao fixar o termo inicial, formam o esqueleto normativo da via administrativa. Em conjunto com o Decreto n. 3.048/1999, definem o que se espera do INSS no contato cotidiano com o segurado. O que se observa, na prática, é descompasso significativo entre o que a lei prevê e o que a estrutura administrativa entrega — descompasso que será analisado, na perspectiva jurisprudencial, no capítulo seguinte.

### **3 MARCOS JURISPRUDENCIAIS DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

A judicialização previdenciária produziu, ao longo das últimas duas décadas, conjunto significativo de teses vinculantes que estruturam a relação entre via administrativa e Judiciário. Três marcos merecem atenção especial: o Tema 350 do Supremo Tribunal Federal, sobre o prévio requerimento administrativo; o Tema 660 do Superior Tribunal de Justiça, que confirmou e detalhou aquela tese; e o Tema 1.124, também do Superior Tribunal de Justiça, recentemente julgado, que define o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios concedidos judicialmente quando há prova produzida apenas em juízo.

#### **3.1 O Tema 350 do STF e o prévio requerimento administrativo**

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 631.240/MG, sob o rito do artigo 543-B do então vigente Código de Processo Civil de 1973, fixou, em 3 de setembro de 2014, a tese do Tema 350 da repercussão geral. O relator foi o Ministro Luís Roberto Barroso, e o acórdão foi publicado em 7 de novembro de 2014, com trânsito em julgado em 3 de maio de 2017.

A tese, em sua redação consolidada, é a seguinte:

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 (03/09/2014) que não tenham sido instruídas por prova do prévio requerimento administrativo, nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (a) caso a ação tenha sido ajuizada no juízo itinerante, a ausência de pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (b) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; (c) as demais ações que não se enquadrem nos itens (a) e (b) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir. Comprovada a postulação administrativa, o juiz intimará o INSS para se manifestar acerca do pedido em até 90 dias. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir; V – Em todos os casos acima – itens (a), (b) e (c) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais (BRASIL, 2014a).

A tese cumpre, simultaneamente, três funções. Primeiro, reafirma a inafastabilidade da jurisdição prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição, esclarecendo que prévio requerimento administrativo não significa esgotamento da via administrativa. Segundo, estabelece filtro de racionalidade no acesso ao Judiciário: sem pedido prévio, não há pretensão resistida, e sem pretensão resistida, não há interesse de agir. Terceiro, abre exceções importantes, como nos casos em que o entendimento do INSS for notória e reiteradamente contrário ao segurado, hipótese em que a busca administrativa torna-se inútil. A leitura do tema, contudo, exige cautela: Savaris (2018) adverte que a tutela jurisdicional não pode ser fatiada

conforme o que foi estritamente analisado em sede administrativa, sob pena de se condicionar o acesso à Justiça a formalismo incompatível com a natureza alimentar do direito previdenciário.

Vale registrar precedente recente que delimita o alcance da tese do Tema 350. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.525.407, paradigma do Tema 1.373 da repercussão geral, com relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso e acórdão publicado em 5 de março de 2025, fixou que o ajuizamento de ação para reconhecimento de isenção de imposto de renda por doença grave e para repetição do indébito tributário não exige prévio requerimento administrativo. Embora a matéria seja tributária, o julgado é relevante porque demarca o terreno: o prévio requerimento permanece exigência específica do contencioso previdenciário, não regra geral de acesso à Justiça.

### **3.2 O Tema 660 do STJ e o termo inicial dos efeitos financeiros**

Logo após o julgamento do Tema 350 pelo Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça consolidou seu próprio entendimento sobre a matéria. No julgamento do Recurso Especial n. 1.369.834/SP, paradigma do Tema 660 dos recursos repetitivos, com relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, a Primeira Seção decidiu em 24 de setembro de 2014, com acórdão publicado em 2 de dezembro de 2014 e trânsito em julgado em 4 de março de 2015. A tese fixada confirma o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

a concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento administrativo, conforme decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 631.240/MG, sob o rito do artigo 543-B do CPC, observadas as situações de ressalva e fórmula de transição a ser aplicada nas ações já ajuizadas até a conclusão do aludido julgamento (03/9/2014) (BRASIL, 2014b).

O Tema 660 do Superior Tribunal de Justiça funciona, na prática, como ponte entre a repercussão geral do Supremo Tribunal Federal e a aplicação cotidiana da tese no contencioso previdenciário, distribuído majoritariamente entre os Tribunais Regionais Federais e os Juizados Especiais Federais. Sua redação reforça que o feito em que se busca a concessão de benefício previdenciário deve ser extinto sem julgamento de mérito, por falta de interesse processual, sempre que não houver prévio requerimento ou comunicação do pedido ao INSS na via administrativa.

A questão remanescente — qual o termo inicial dos efeitos financeiros quando a concessão judicial se apoia em prova não submetida ao crivo administrativo — foi enfrentada

pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 1.124, julgado em 8 de outubro de 2025 e com acórdão publicado em 6 de novembro do mesmo ano, nos Recursos Especiais n. 1.905.830/SP, 1.912.784/SP e 1.913.152/SP, sob relatoria do Ministro Paulo Sérgio Domingues. A tese fixada, extensa, estabelece critérios para configurar o interesse de agir e para a definição da Data de Início do Benefício. Em síntese, a Primeira Seção definiu que, quando o segurado leva a juízo os mesmos fatos e provas apresentados administrativamente, a Data de Início do Benefício será fixada na Data de Entrada do Requerimento, desde que os requisitos já estivessem preenchidos naquela data. Já quando a prova é produzida apenas em juízo, por surgir depois da propositura da ação ou por impossibilidade material comprovada, a Data de Início do Benefício será fixada na citação válida ou em data posterior, nos termos do Tema 995 do próprio Superior Tribunal de Justiça.

A tese articula-se com o princípio da boa-fé objetiva aplicado ao ente público. O Superior Tribunal de Justiça reconheceu, no julgamento, que o INSS não pode ser penalizado por não considerar prova que não lhe foi apresentada na via administrativa — afinal, sem a prova, não houve resistência indevida, mas decisão tomada com os elementos disponíveis. Por outro lado, quando o INSS dispunha dos elementos e ainda assim indeferiu, ou quando o segurado se viu impossibilitado de apresentar a prova por razão alheia à sua vontade, o termo inicial recua para a data do requerimento administrativo, preservando-se o caráter alimentar do benefício.

A complexidade do Tema 1.124 reside em uma terceira hipótese, intermediária. Quando o INSS tinha o dever de emitir exigência ao segurado para complementação de documentos e não o fez, e o segurado apresenta essa prova em juízo, o juiz poderá fixar a Data de Início do Benefício na própria Data de Entrada do Requerimento, ainda que a prova só tenha sido produzida no processo judicial. O critério inverte a lógica clássica e responsabiliza o ente público pela omissão na fase administrativa. Em outras palavras, o STJ passou a punir, em sede de termo inicial, a passividade do INSS que poderia ter sido evitada com simples diligência. É movimento que valoriza a cooperação processual entre cidadão e administração e reforça o dever de a autarquia adotar postura ativa na instrução, em linha com a leitura proposta por Rocha e Baltazar Júnior (2020), para quem o processo administrativo previdenciário deve ser regido por relação de cooperação entre Administração e segurado.

Ainda como reflexo do Tema 1.124, a advocacia previdenciária precisa adaptar sua estratégia. A apresentação organizada e completa de provas desde o requerimento administrativo passa a ser determinante para a fixação do termo inicial. A prova produzida apenas em juízo, salvo nas exceções acima, conduz à fixação da DIB na citação válida — com

perda significativa de parcelas retroativas. Trata-se de incentivo institucional para que o processo administrativo seja, de fato, a primeira instância de discussão do direito, e não mero antecedente formal a ser ultrapassado.

Esse arranjo jurisprudencial — Tema 350 do Supremo Tribunal Federal, Tema 660 do Superior Tribunal de Justiça e Tema 1.124 também do Superior Tribunal de Justiça — define os contornos atuais do contencioso previdenciário. A tendência é clara: o Judiciário busca racionalizar o acesso, prestigiar a via administrativa e, ao mesmo tempo, evitar que o segurado seja prejudicado quando o INSS atua de forma incorreta. O ponto fraco do desenho está, contudo, no pressuposto: a via administrativa, para funcionar como filtro razoável, precisa ser célere e tecnicamente confiável. Quando não é, o sistema todo entra em desequilíbrio — e é justamente esse desequilíbrio que produz os impactos analisados no próximo capítulo.

#### **4 IMPACTOS SOBRE A CELERIDADE PROCESSUAL E A SEGURANÇA JURÍDICA**

As deficiências da via administrativa produzem efeitos que ultrapassam o universo do INSS e atingem dois bens jurídicos diretamente protegidos pela Constituição: a duração razoável do processo e a segurança jurídica. As duas próximas seções examinam, separadamente, esses efeitos.

##### **4.1 A sobrecarga da Justiça Federal e dos Juizados Especiais**

O artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004, assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. O Código de Processo Civil de 2015 reforça a garantia no artigo 4º, ao dispor que as partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa. Na esfera previdenciária, a previsão constitucional ganha relevância especial: o benefício discutido é, em regra, alimentar, e a demora produz dano que dificilmente se compensa. Como pondera Savaris (2018), em função do direito material que se destina a tutelar, o processo previdenciário deve ser especialmente célere, sob pena de produzir efeito singularmente maléfico ao segurado destituído de recursos materiais para prover sua subsistência.

A Lei n. 10.259/2001, ao instituir os Juizados Especiais Federais, tinha precisamente o objetivo de oferecer rito mais célere para causas de menor complexidade, incluindo as

previdenciárias até o teto de sessenta salários-mínimos. O recorte foi calibrado para acolher boa parte do contencioso entre segurados e INSS. Os dados, contudo, mostram que a expectativa não se confirmou na escala necessária.

Segundo o Painel INSS do Conselho Nacional de Justiça, atualizado em 31 de março de 2026, o tempo médio entre o início do processo e o primeiro julgamento é de 335 dias. O tempo médio entre o início do processo e a primeira baixa chega a 353 dias. O tempo médio dos processos pendentes é ainda mais expressivo: 509 dias. Quando se observa especificamente os processos relativos a temas previdenciários qualificados como precedentes, o tempo médio do pendente sobe para 907 dias. A taxa de congestionamento desses temas atinge 89,8% na medição bruta e 86,1% na líquida. Em outras palavras, para cada dez processos previdenciários pendentes em temas qualificados, menos de dois recebem julgamento dentro de um ano.

Esses números têm leitura simples: o sistema está saturado. A Justiça Federal absorveu, em 2025, 4.177.422 ações novas envolvendo o INSS, frente a baixas insuficientes para zerar o estoque. O índice de atendimento à demanda, indicador que mede a proporção entre baixas e casos novos, registrou 97,00% para a Justiça Federal e 86,01% para a Justiça Estadual no recorte de março de 2026. Como o índice está abaixo de 100%, o estoque continua crescendo a cada mês.

O impacto sobre os Juizados Especiais Federais é especialmente preocupante. Eles concentram a maior parte das ações previdenciárias e foram, originalmente, desenhados para julgar em prazos curtos. A literatura especializada tem documentado a transformação dos Juizados em órgão de processamento em massa, com perda gradual da informalidade e da celeridade que justificavam sua criação. A consequência prática é que o segurado, que recorreu ao Judiciário porque a via administrativa havia falhado, frequentemente encontra na Justiça Federal espera não muito menor — e, em alguns casos, comparável.

A reflexão metodológica oferecida pelo relatório do Instituto de Ensino e Pesquisa, ao analisar a base de dados oficial das publicações dos diários da Justiça, é instrutiva. Ao usar técnicas de processamento de linguagem natural para mapear assuntos e padrões nos andamentos processuais, os pesquisadores conseguiram dimensionar o quanto da litigiosidade é repetitiva, derivada de questões já resolvidas pelos tribunais superiores (Insper; CNJ, 2020). Esse perfil de repetição é, em si, atestado da disfunção: quando a jurisprudência está consolidada e o INSS continua resistindo administrativamente, a sobrecarga judicial é o resultado quase inevitável.

## **4.2 Insegurança jurídica e dispersão jurisprudencial**

Segurança jurídica é conceito de várias camadas. Em sentido formal, garante estabilidade do ordenamento e proteção contra mudanças retroativas. Em sentido material, exige previsibilidade — o cidadão precisa saber, com razoável grau de certeza, como o direito será aplicado ao seu caso. Sobre o ponto, Rocha (2007) sintetiza:

Dentre os valores superiores que merecem ser destacados, a justiça e a segurança jurídica não poderiam deixar de ser referidos. [...] Pela via do ordenamento jurídico, busca-se traçar um modelo de disciplinamento das relações sociais que permita a coesão da sociedade em torno de valores superiores, contribuindo para que os cidadãos tenham uma existência mais tranquila e ditosa no seio da sociedade (ROCHA, 2007).

A judicialização previdenciária, tal como hoje se apresenta, fragiliza ambas as dimensões. A formal, porque produz decisões discrepantes para casos semelhantes, em diferentes regiões do país, mesmo após a fixação de teses pelos tribunais superiores. A material, porque o segurado não consegue antecipar o desfecho de seu pedido — nem na via administrativa, nem na via judicial. Como adverte Marinoni (2014, p. 310), “o direito perde autoridade na proporção direta da sua indeterminação”, registro que reverbera com particular intensidade no campo previdenciário, em que a fluidez do sentido das normas atinge segurados em situação de evidente vulnerabilidade.

A dispersão jurisprudencial entre os Tribunais Regionais Federais foi documentada em diversos estudos. A aplicação do Tema 350 do Supremo Tribunal Federal pelos próprios Tribunais Regionais Federais ofereceu, logo após o julgamento, exemplos contrastantes: enquanto a Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região optou por converter os feitos em diligência, baixando-os à origem para apresentação do requerimento administrativo, a Segunda Turma do mesmo Tribunal preferiu anular as sentenças, devolvendo o processo ao primeiro grau. Essas divergências, em si compreensíveis em momento de transição, mostram como uma tese aparentemente clara pode gerar aplicação heterogênea quando o sistema não dispõe de mecanismos eficazes de uniformização.

A litigância repetitiva do INSS contribui para a manutenção desse quadro. A própria Advocacia-Geral da União reconheceu, na exposição de motivos da Portaria Conjunta n. 4/2024, que dez temas pacificados no Judiciário continuavam, mesmo após o trânsito em julgado dos precedentes, sendo recorridos rotineiramente pela Procuradoria-Geral Federal. A procuradora-geral federal, Adriana Maia Venturini, estimou na ocasião que, somente em relação ao tema do auxílio-doença intercalado com atividade laborativa, esse item respondia por 20% de todos os recursos extraordinários ajuizados em 2022 e por 12% em 2023. A

persistência de recursos contra precedentes vinculantes inflaciona o estoque e atrasa decisões em outras matérias.

Sob o aspecto orçamentário, a previsibilidade também sofre. A litigiosidade massiva produz passivo difícil de calcular com precisão, especialmente quando teses como a do Tema 1.124 do Superior Tribunal de Justiça redefinem, de tempos em tempos, o termo inicial dos efeitos financeiros. Pagamentos retroativos, juros de mora e honorários sucumbenciais geram impacto fiscal substancial, que se transmite ao orçamento da União por meio de precatórios e Requisições de Pequeno Valor. A imprevisibilidade dos valores impede planejamento adequado e gera tensão entre o Estado, que precisa honrar decisões judiciais, e o segurado, que aguarda o pagamento.

Há, ainda, um efeito que não aparece nos relatórios estatísticos, mas que merece registro. A insegurança jurídica em matéria previdenciária produz dano social difuso: o segurado, em situação de vulnerabilidade, fica refém de uma máquina que ele não compreende e cuja resposta não consegue prever. O resultado é a corrosão silenciosa da confiança no sistema, com consequências que extrapolam o universo jurídico — afetam a percepção de cidadania e a legitimidade do Estado social.

A doutrina clássica brasileira, ao tratar da segurança jurídica em matéria previdenciária, há tempos chamava atenção para esse ponto. Rocha (2007), ao examinar a decadência do direito de revisão dos atos de concessão, observa que o disciplinamento das condutas humanas no campo previdenciário visa, simultaneamente, à proteção do indivíduo e à promoção de intervenção estatal efetiva para equilibrar desigualdades — finalidade que se descumpr quando a aplicação do direito se torna imprevisível. A segurança jurídica, nesse contexto, não é luxo dogmático: é condição material para que a previdência cumpra sua função social.

Convém, ainda, registrar o efeito da insegurança sobre a advocacia previdenciária e sobre o próprio segurado. Quando os tribunais regionais divergem, e quando as teses repetitivas mudam de interpretação ao longo do tempo, o advogado vê-se obrigado a construir estratégias adaptativas, com aumento do custo de prestação do serviço e dificuldade de prognóstico para o cliente. O segurado, por sua vez, recebe orientações por vezes contraditórias de profissionais distintos — não por incompetência destes, mas por reflexo da própria volatilidade do entendimento jurídico em campo que deveria ser de alta consolidação. O resultado é a contínua erosão da relação de confiança entre o segurado e o sistema.

## **5 CAMINHOS INSTITUCIONAIS PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO**

Diagnóstico sem proposta tem alcance limitado. Os últimos anos viram um conjunto de iniciativas dos atores institucionais para enfrentar a crise da judicialização previdenciária. As três próximas seções analisam, com olhar crítico, as principais dessas iniciativas, dividindo-as em três frentes: cooperação institucional e conciliação, tecnologia e integração de dados, e gestão administrativa propriamente dita.

### **5.1 Conciliação e cooperação institucional**

A conciliação é, desde há muito, alternativa óbvia para reduzir o estoque de demandas previdenciárias. Como ensina Tartuce (2024), trata-se de mecanismo de autocomposição em que um facilitador imparcial intervém, mediante atividades de escuta e investigação, para auxiliar os envolvidos a celebrar um acordo, podendo, inclusive, expor vantagens e desvantagens das posições e propor saídas alternativas para a controvérsia. O Painel INSS do Conselho Nacional de Justiça registra, em 2026, 10.475 audiências conciliatórias realizadas no primeiro trimestre, com índice de conciliação efetiva de 20,22% sobre os casos em que houve audiência. Esses números, embora modestos quando comparados ao volume total de processos, indicam que a conciliação funciona quando proposta — o problema é que ela ainda é exceção, e não regra. O índice de audiências realizadas em 2026 ficou em apenas 1,04% sobre o total de entradas. Em outras palavras, em pouco mais de um por cento dos casos novos foi sequer tentada a composição.

Esse cenário começa a mudar com a Portaria Conjunta n. 4/2024, assinada em 15 de abril de 2024 pelo presidente do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, ministro Luís Roberto Barroso, pelo corregedor nacional de Justiça, ministro Luis Felipe Salomão, pelo advogado-geral da União, ministro Jorge Messias, e pela procuradora-geral federal, Adriana Maia Venturini. A portaria instituiu a iniciativa Desjudicializa Prev, com o objetivo de reduzir a litigiosidade em ações previdenciárias e assistenciais em dez temas com jurisprudência consolidada. Em setembro de 2025, a Portaria Conjunta GP n. 7/2025 acrescentou outros quatro temas à iniciativa.

O modelo é simples: nos temas selecionados, a Procuradoria-Geral Federal adota medidas de desjudicialização — não apresenta contestação, não interpõe recursos, desiste dos já interpostos ou propõe acordo. A expectativa anunciada à época da assinatura era de que 137 mil ações deixassem de ser ajuizadas no ano seguinte como efeito direto da portaria. Trata-se de avanço estrutural na medida em que retira do contencioso questões já pacificadas, liberando capacidade judicial para temas verdadeiramente controvertidos. Marinoni (2014) sustenta,

sobre o ponto, que a previsibilidade decorre da unidade do direito assegurada pelo respeito aos precedentes das Cortes Supremas, ao passo que a litigância contra teses consolidadas distribui justiça de modo desigual e aleatório.

Em outubro de 2024, o Conselho Nacional de Justiça noticiou que, nos dez primeiros meses de 2024, foram homologados 572.391 acordos em processos contra o INSS, com índice de conciliação de 24,84%. A comparação com os números do Painel INSS de 2026 sugere que o impulso conciliatório se manteve, ainda que o índice continue distante do potencial. A cooperação institucional, vista no longo prazo, parece ser o caminho mais promissor: ao alinhar Judiciário e Procuradoria, ela reduz a litigância sem precisar mexer na estrutura judicial.

Cumprе destacar que o desenho do Desjudicializa Prev é deliberadamente cauteloso. O artigo 2º da Portaria Conjunta n. 4/2024 estabelece que a inclusão de temas no anexo da portaria não importa em reconhecimento da procedência do pedido nem em renúncia à decadência e à prescrição. A medida é, portanto, instrumento de gestão da litigância, não de cessão de direitos. A Procuradoria-Geral Federal mantém autonomia técnica, mas se compromete a não recorrer em hipóteses onde a jurisprudência consolidada torna o recurso providência apenas formal. Esse desenho preserva a função institucional da advocacia pública e, ao mesmo tempo, libera capacidade para focar em causas que efetivamente comportam discussão.

## **5.2 Tecnologia, dados e o Prevjud**

O segundo eixo da resposta institucional é tecnológico. A Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 595/2024 regulamenta o uso do Serviço de Informação e Automação Previdenciária — Prevjud — uma das principais inovações do Programa Justiça 4.0. O Prevjud conecta o Poder Judiciário ao INSS em tempo real, permitindo consultas a benefícios, perícias e contribuições, bem como o envio automatizado de ordens judiciais. Nos benefícios já automatizados, como o auxílio por incapacidade temporária e o Benefício de Prestação Continuada, a implantação das decisões judiciais pode ocorrer em minutos.

Para magistrados e servidores com cadastro ativo no Sistema de Controle de Acesso do Conselho Nacional de Justiça, o uso do Prevjud passou a ser obrigatório. A resolução também regulamentou a teleperícia e padronizou a quesitação mínima para perícias judiciais de benefícios por incapacidade. Trata-se de movimento maduro: a integração de dados e a automação de tarefas repetitivas atacam diretamente uma das causas do congestionamento — o tempo perdido entre a decisão e sua efetivação.

O Conselho Nacional de Justiça também passou a manter o Painel INSS, que reúne dados oficiais sobre a litigiosidade previdenciária em tempo real. A transparência é, em si, instrumento de racionalização: ao expor os números, o painel pressiona os atores institucionais por respostas e fornece subsídios para pesquisas, decisões administrativas e formulação de políticas públicas. Boa parte dos dados utilizados neste trabalho vem dessa fonte, o que ilustra o potencial do recurso para a comunidade jurídica e acadêmica.

Há, contudo, limites. Tecnologia não resolve, isoladamente, o problema da decisão equivocada na via administrativa. Se o INSS continuar indeferindo pedidos cuja procedência é evidente, a automação apenas acelerará o trânsito dos litígios, sem reduzir sua quantidade. Como diagnostica o relatório do Insper e do CNJ (2020), a redução da judicialização excessiva passa, antes de tudo, pelo fortalecimento do processo administrativo, com mais cuidado no exame dos requerimentos e maior deferência da autarquia aos precedentes consolidados. A integração tecnológica precisa, portanto, caminhar lado a lado com aprimoramento da capacidade decisória administrativa — sob pena de produzir, no limite, uma máquina muito eficiente em processar litígios que jamais deveriam ter existido.

### **5.3 O Programa de Gerenciamento de Benefícios**

O terceiro eixo, talvez o mais ambicioso, é o da reforma da gestão administrativa propriamente dita. A Lei n. 15.201, sancionada em 9 de setembro de 2025 a partir da Medida Provisória n. 1.296/2025, instituiu o Programa de Gerenciamento de Benefícios — PGB — no âmbito da Perícia Médica Federal do Ministério da Previdência Social e do INSS. O programa, com duração inicial de doze meses, prorrogável uma única vez até 31 de dezembro de 2026, tem por objetivo acelerar a revisão de benefícios e reduzir a fila de espera.

O mecanismo central é a bonificação. Servidores do INSS e peritos médicos federais que assumam tarefas além de sua capacidade habitual recebem pagamento extraordinário por processo ou perícia concluídos. Para servidores do INSS, o valor é de R\$ 68,00; para peritos médicos federais, R\$ 75,00. A prioridade recai sobre processos e serviços administrativos com análise superior a 45 dias ou com prazo judicial vencido, bem como sobre perícias em unidades sem oferta regular do serviço ou com agendamento superior a 30 dias.

Em janeiro de 2026, o INSS anunciou a nacionalização da fila administrativa: a força de trabalho das regiões com melhores indicadores passou a atuar nos processos das regiões com maior demanda represada. Segundo o Relatório da Fila divulgado pelo próprio INSS em outubro de 2025, o tempo médio para a concessão de benefícios caiu para 35 dias, depois de ter

alcançado pico de 64 dias em março de 2024. Trata-se de avanço relevante, ainda que a média não capture a dispersão entre espécies de benefício.

Há, contudo, limitações conceituais sérias. O Programa de Gerenciamento de Benefícios opera por bonificação, ou seja, por estímulo financeiro pontual. Sua eficácia depende da disponibilidade de servidores dispostos a trabalhar além da carga habitual e da preservação dos atendimentos regulares. Servidores em greve ou com compensação de horas não têm direito aos pagamentos extras, o que coloca o programa em rota de tensão com instrumentos legítimos de negociação coletiva no serviço público. Mais grave: o programa, por sua natureza temporária, não substitui investimento estrutural em pessoal, em sistemas e em capacitação. Ele reduz pico, mas não enfrenta a causa raiz, que é o subdimensionamento da estrutura administrativa do INSS frente ao volume atual de demandas.

Há, ainda, um aspecto que merece reflexão crítica. A lógica da bonificação assume que a baixa produtividade do INSS decorre de falta de incentivo individual, e não de deficiências estruturais. Esse pressuposto é, no mínimo, parcial. Estudos sobre gestão pública apontam que sistemas baseados em bonificação tendem a produzir resultados desiguais conforme a função, a região e o perfil do servidor — e podem, no limite, distorcer prioridades, incentivando a análise de processos mais simples em detrimento dos complexos, que ficam represados. O fato de o programa ter prazo determinado, com encerramento programado para até 31 de dezembro de 2026, agrava a preocupação: o que acontecerá com a fila depois? Sem reforma estrutural, é razoável supor que o problema retornará, e que o ciclo de bonificações precisará ser reativado periodicamente.

A nacionalização da fila administrativa, anunciada em janeiro de 2026, é movimento corajoso e correto em sua direção. Ao permitir que servidores das regiões com melhores indicadores atuem em processos de regiões mais represadas, o INSS aplica princípio elementar de eficiência: redistribui carga. Trata-se, contudo, de medida que depende de infraestrutura tecnológica adequada, de processos administrativos uniformes em todo o território e de mínima qualificação homogênea dos servidores. A heterogeneidade regional do INSS é histórica, e seu enfrentamento, embora promissor, exige tempo e continuidade — bens escassos em um ambiente de gestão sujeito a alternâncias políticas.

É possível, em síntese, organizar uma avaliação do conjunto das medidas em três níveis. As iniciativas de cooperação, como o Desjudicializa Prev, atacam a litigância repetitiva e parecem ter mais potencial de impacto sistêmico no médio prazo. As iniciativas tecnológicas, como o Prevjud, reduzem fricção operacional e melhoram a efetividade das decisões judiciais. As iniciativas de gestão, como o Programa de Gerenciamento de Benefícios, oferecem alívio

imediatos, mas não substituem a reforma estrutural de que o INSS necessita. Nenhuma das três, isoladamente, basta — e talvez nem todas, juntas, sejam suficientes sem uma decisão política mais ampla de fortalecer institucionalmente a Previdência Social.

## 6 CONCLUSÃO

A análise conduzida neste trabalho permite apresentar algumas conclusões articuladas, sem ambição de esgotar o tema.

A primeira é diagnóstica. A judicialização previdenciária no Brasil atingiu patamar que justifica falar em colapso da gestão administrativa do INSS. Os dados oficiais do Painel INSS do Conselho Nacional de Justiça mostram mais de quatro milhões de processos pendentes, com tempo médio entre o ajuizamento e o primeiro julgamento superior a trezentos e trinta dias, e tempo médio do pendente que supera quinhentos dias. O INSS é, com folga, o maior litigante do Judiciário brasileiro, e a Justiça Federal, sobrecarregada, perdeu boa parte da capacidade de oferecer resposta célere ao segurado.

A segunda conclusão é normativa. O Judiciário, ao longo das últimas duas décadas, construiu arcabouço jurisprudencial sofisticado para lidar com a matéria. O Tema 350 do Supremo Tribunal Federal estabeleceu a exigência de prévio requerimento administrativo, ressalvadas hipóteses específicas. O Tema 660 do Superior Tribunal de Justiça confirmou a tese sob a ótica do interesse de agir. O Tema 1.124, também do Superior Tribunal de Justiça, julgado em outubro de 2025, definiu o termo inicial dos efeitos financeiros quando há prova produzida apenas em juízo. O acordo homologado no Tema 1.066 do Supremo Tribunal Federal fixou prazos máximos para a conclusão de processos administrativos. Há, portanto, esqueleto jurisprudencial robusto — mas ele pressupõe uma via administrativa que funcione, premissa que vem se mostrando frágil.

A terceira conclusão é institucional. Os últimos anos viram avanços relevantes, ainda que pontuais. A Portaria Conjunta n. 4/2024 instituiu o Desjudicializa Prev e abriu caminho para a redução de litigância repetitiva em temas com jurisprudência consolidada. A Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 595/2024 implementou o Prevjud, integrando Judiciário e INSS por meio de tecnologia. A Lei n. 15.201/2025 criou o Programa de Gerenciamento de Benefícios e nacionalizou a fila administrativa. Cada uma dessas medidas tem mérito próprio e produziu resultados verificáveis.

A quarta conclusão é crítica. Os avanços são insuficientes. O Programa de Gerenciamento de Benefícios opera por bonificação temporária e não substitui investimento

estrutural em pessoal e infraestrutura. O Prejud reduz fricção operacional, mas não corrige decisão equivocada na origem. O Desjudicializa Prev depende de cooperação institucional contínua e de constante atualização do rol de temas. Nenhuma das medidas, isoladamente, enfrenta a causa raiz: o subdimensionamento da estrutura administrativa do INSS frente ao volume e à complexidade das demandas que o sistema previdenciário brasileiro hoje processa.

A quinta conclusão é prospectiva. É preciso mudança de paradigma na gestão do INSS. Sem investimento estrutural em servidores, peritos, sistemas, capacitação técnica e governança, qualquer medida pontual produzirá apenas alívio temporário. A previsibilidade decisória — pré-requisito para a segurança jurídica em sentido material — depende de uniformização interna do INSS na aplicação da jurisprudência consolidada. A celeridade processual, garantida pelo artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição, depende de redução da litigância na origem, e essa redução só é possível com decisão administrativa de qualidade. O eixo do problema, em outras palavras, está fora do Judiciário.

Por fim, registram-se algumas frentes de pesquisa que poderiam aprofundar o tema. A primeira é o estudo comparado, em escala micro, dos índices de procedência entre via administrativa e judicial para benefícios específicos, com particular atenção aos benefícios por incapacidade. A segunda é a análise do impacto fiscal preciso dos pagamentos judiciais, com isolamento das variáveis ligadas à demora administrativa. A terceira é a avaliação empírica, em horizonte mais longo, do efeito do Desjudicializa Prev e da Lei n. 15.201/2025 sobre o estoque processual. A quarta é a investigação da cultura institucional do INSS e dos fatores que produzem, dentro da autarquia, o padrão atual de indeferimentos — questão que talvez explique mais do que toda a doutrina sobre o tema. Todas essas são portas de entrada para uma agenda de pesquisa que a sociedade brasileira não pode adiar.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm). Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da União, Brasília,

DF, 13 jul. 2001. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm). Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 15.201, de 9 de setembro de 2025**. Institui o Programa de Gerenciamento de Benefícios no âmbito da Perícia Médica Federal do Ministério da Previdência Social e do Instituto Nacional do Seguro Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 set. 2025. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/lei/115201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115201.htm). Acesso em: 11 maio 2026. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15201-9-setembro-2025-797946-publicacaooriginal-176393-pl.html>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 maio 1999. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240/MG**. Tema 350 da Repercussão Geral. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 03 set. 2014. Publicado em 07 nov. 2014. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.171.152/SC**. Tema 1.066 da Repercussão Geral. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Acordo homologado em 08 fev. 2021. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5573573&numeroProcesso=1171152&classeProcesso=RE&numeroTema=1066>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.525.407/CE**. Tema 1.373 da Repercussão Geral. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Acórdão publicado em 05 mar. 2025. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=7093152&numeroProcesso=1525407&classeProcesso=RE&numeroTema=1373>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.369.834/SP**. Tema 660 dos Recursos Repetitivos. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Primeira Seção. Julgado em 24 set. 2014. Publicado em 02 dez. 2014. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=660&cod\\_tema\\_final=660](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=660&cod_tema_final=660). Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recursos Especiais n. 1.905.830/SP, 1.912.784/SP e 1.913.152/SP**. Tema 1.124 dos Recursos Repetitivos. Relator para o acórdão: Min. Paulo Sérgio Domingues. Primeira Seção. Julgado em 08 out. 2025. Publicado em 06 nov. 2025. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/31122025-Repetitivo-define-criterios-para-interesse-de-agir-e-data-de-inicio-do-beneficio-em-acao-previdenciaria.aspx>. Acesso em: 11 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel INSS**. Base Nacional de Dados do Poder Judiciário — DataJud. Dados até 31 mar. 2026. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-inss/>. Acesso em: 11 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria Conjunta n. 4, de 15 de abril de 2024**. Institui a iniciativa Desjudicializa Prev. DJe/CNJ n. 78/2024, de 18 abr. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5528>. Acesso em: 11 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 595, de 25 de novembro de 2024**. Regulamenta o Serviço de Informação e Automação Previdenciária — Prevjud. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5861>. Acesso em: 11 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça homologou mais de meio milhão de acordos previdenciários até outubro de 2024**. Portal CNJ, Brasília, 9 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-homologou-mais-de-meio-milhao-de-acordos-previdenciarios-ate-outubro-de-2024/>. Acesso em: 11 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Medidas preveem extinção de execuções fiscais e aceleram concessão de benefícios previdenciários**. Portal CNJ, Brasília, 23 set. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/medidas-preveem-extincao-de-execucoes-fiscais-e-aceleram-concessao-de-beneficios-previdenciarios/>. Acesso em: 11 maio 2026.

INSPER. INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Pesquisa — Judicialização da Previdência Social no Brasil**: Relatório Final. São Paulo: Insper; Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER\\_2020-10-09.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf). Acesso em: 11 maio 2026.

MARINONI, Luiz Guilherme. Cultura e previsibilidade do direito. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 80, n. 4, p. 291-315, out./dez. 2014.

ROCHA, Daniel Machado da. O princípio da segurança jurídica e a decadência do direito de revisão do ato de concessão de benefício previdenciário. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 21, dez. 2007. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Daniel\\_Rocha.htm](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Daniel_Rocha.htm). Acesso em: 11 maio 2026.

ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Direito processual previdenciário**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 7. ed. rev. e atual. Curitiba: Alteridade, 2018.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Programa para reduzir filas do INSS vira lei**. Senado Notícias, Brasília, 10 set. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/09/10/programa-para-reduzir-filas-do-inss-vira-lei>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. **Agência Brasil**. INSS terá fila nacional para reduzir tempo de espera. Brasília, 14 jan. 2026. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2026-01/inss-tera-fila-nacional-para-reduzir-tempo-de-espera>. Acesso em: 11 maio 2026.