



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

Nº de Protocolo do Recurso: [REDACTED]
Documento/Benefício: [REDACTED]
Unidade de origem: Agência da Previdência Social/ Varginha
Tipo do Processo: Pedido de Uniformização de Jurisprudência
Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social/INSS
Recorrido: [REDACTED]
Benefício: Aposentadoria por Tempo de Contribuição
Relatora: Sulamita Cristina Dias

(Processo Eletrônico)

Relatório

Cuidam os autos de pedido de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA, formulado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, em face de o v. Acórdão nº 121/2016, proferido pela extinta 2ª Composição Adjunta da d. 2ª Câmara de Julgamento, que por unanimidade, deu provimento ao recurso especial interposto por [REDACTED]

No acórdão regional, a extinta 2ª Composição Adjunta da 2ª Câmara de Julgamento, promoveu o enquadramento do período posterior a 05/03/1997, visto que a exposição a eletricidade se deu acima de 250 Volts, fundamentada a decisão na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ (fls.105/107).

Insta registrar, que o interessado formulou o pedido de concessão do benefício – Aposentadoria Especial – em 14/11/2014, nascido em 08/03/1970, aos 44 anos na DER – Data de Entrada do Requerimento.

Consoante se depreende da documentação colacionada aos autos, o benefício foi indeferido inicialmente pela Autarquia, porquanto não foi apurado tempo em atividade especial suficiente para a concessão do benefício, ainda que a perícia médica autárquica tenha enquadrado o período de 08/12/1988 a 05/03/1997, por exposição a agente nocivo eletricidade acima de 250 volts, conforme a Análise e Decisão Técnica de Atividade Especial às fls.33.

A d. 7ª Junta de Recursos negou provimento ao pedido formulado, afastando o enquadramento do período de 06/03/1997 a 20/01/2014, tendo em vista que a exposição ao agente nocivo eletricidade, tendo em vista de que após a publicação Decreto nº 2172, em 06/03/1997, foi extinto o enquadramento em razão da exposição ao



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

agente nocivo eletricidade, não alcançando tempo de atividade especial suficiente para a concessão do benefício ora vindicado no requerimento inicial (fls.93).

Recurso especial interposto pelo interessado, no qual apresenta seu inconformismo, pugnando pelo enquadramento do período de 06/03/1997 a 20/01/2014, por exposição a eletricidade acima do permissivo legal, pois muito embora o agente nocivo não esteja elencado no rol do Decreto nº 2.172/1997, a exposição deve ser considerada, porquanto o risco, fazendo jus a concessão da aposentadoria especial (fls.96/101).

Conclusos os autos à extinta 2ª Composição Adjunta da d. 2ª Câmara de Julgamento, exarou a decisão no acórdão nº 121/2016, dando provimento ao recurso especial interposto pelo interessado (fls.105/107).

Diante da decisão proferida, o INSS maneja adiante, o pedido **uniformização de jurisprudência**, requestando quanto ao deferimento do benefício, pois o enquadramento efetivado pelo c. Colegiado viola o disposto no art. 68 do Decreto nº 3.048/1999, uma vez que o agente nocivo não foi recepcionado pela legislação após 05/03/1997. (fls.109/111).

Requerida quanto ao deferimento do pedido de enquadramento do período controvertidos, colacionando acórdãos paradigmas proferidos pelas [REDACTED] – 2ª CAJ. [REDACTED] – 1ª CA da 3ª CAJ, [REDACTED] – 1ª CA, dentre outros.

Contrarrazões do interessado pugnando pela manutenção da decisão recorrida (fls.116/119)

O incidente foi admitido que por cognição sumária, visto que evidenciou a divergência na matéria submetida no julgado *a quo*, aquela prolatada no paradigma, vindo conclusos os autos para análise e decisão.

É o relatório.

Voto

EMENTA: PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. APOSENTADORIA ESPECIAL. EXPOSIÇÃO A AGENTE FÍSICO ELETRICIDADE. INVIABILIDADE DE ENQUADRAMENTO POR ELETRICIDADE A PARTIR DE 05.03.1997. INTELIGÊNCIA DO ART. 56 E 70 DO DECRETO Nº 3.048/99. PRESENÇA DE DESCRIÇÃO NOS DECRETOS Nº 53.831/1964 E 83080/1979. RESOLUÇÃO Nº 08/2016/CRPS. INTELIGÊNCIA DO



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

**ART. 56 E 70 DO DECRETO Nº 3.048/99 E ART. 57 DA LEI Nº 8.213/1991.
PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA CONHECIDO E
PROVIDO.**

Incidente de Uniformização de Jurisprudência interposto pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - INSS** tempestivo nos termos do §3º do artigo 63, da Portaria/MDS nº 116, de 20 de março de 2017, que regulamento o Regimento Interno deste c. Conselho de Recurso da Previdência Social – CRPS.

1. Da insurgência quanto ao incidente proposto

O pedido de uniformização de jurisprudência se encontra disciplinado pelos artigos 3º, inciso II e 63, do Regimento Interno do CRPS, confira-se:

“Art. 3º Ao Conselho Pleno compete:

- I - uniformizar, em tese, a jurisprudência administrativa previdenciária e assistencial, mediante emissão de Enunciados;*
- II - uniformizar, no caso concreto, as divergências jurisprudenciais entre as Juntas de Recursos nas matérias de sua alçada ou entre as Câmaras de julgamento em sede de Recurso Especial, mediante a emissão de Resolução; e*
- III - decidir, no caso concreto, as Reclamações ao Conselho Pleno, mediante a emissão de Resolução.”*

“Art. 63. O Pedido de Uniformização de Jurisprudência poderá ser requerido em casos concretos, pelas partes do processo, dirigido ao Presidente do respectivo órgão julgador, nas seguintes hipóteses:

- I - quando houver divergência na interpretação em matéria de direito entre acórdãos de Câmaras de Julgamento do CRSS, em sede de Recurso Especial, ou entre estes e resoluções do Conselho Pleno; ou*
- II - quando houver divergência na interpretação em matéria de direito entre acórdãos de Juntas de Recursos do CRSS, nas hipóteses de alçada exclusiva previstas no art. 30, § 2º, deste Regimento, ou entre estes e Resoluções do Conselho Pleno.”*

Nesse sentido, assevera-se que o expediente apresentado deve se ater a matéria de direito, não se prestando a reapreciar a matéria fático probatória ou solucionar divergência em matéria de provas.

No caso em comento, o INSS insurge no bojo do incidente proposto suscitando divergência na decisão com a legislação vigente e as decisões relativa a matéria em questão.



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

Por outro lado, se verifica que os acórdãos paradigmas que afastou a especialidade, tendo em vista que para o agente nocivo eletricidade a legislação não recepcionou o enquadramento a partir de 05/03/1997.

Analizando os acórdãos em comento (o vergastado e aqueles trazidos como paradigma), vislumbro a tese jurídica a ser contraposta aquela divergente, senão vejamos.

Pois bem.

No tocante a análise de períodos com exposição ao agente eletricidade em tensão elétrica superior a 250V a legislação descreve as atividades expressamente previstas como de natureza especial. **Elas estão reunidas sob os códigos 1.0.0, do quadro anexo do Decreto nº 53.831/64**, sob o título de Serviços e Atividades Profissionais segundo o agente de exposição e os grupos profissionais.

O enquadramento pela exposição ao agente nocivo eletricidade é permitido na via administrativa até a data de 05/03/1997, porque a partir dessa data foi editada a Lei nº 2.172/1997 que foi revogada pelo Decreto nº 3.048/99 que extinguiu a possibilidade de reconhecer especialidade para tal agente nociva.

No que tange a decisões proferidas junto aos demais colegiados e a decisões Tribunais Regionais Federais, não são aplicáveis ao caso em comento, excetuando alguns casos previstos no Regimento Interno do CRPS.

Registre-se, por oportuno, que os efeitos trazidos nessas decisões não possuem efeito "*erga omnes*", mas apenas para os processos que tramitam na esfera judicial, uma vez que a Portaria/MDS nº 116 de 20 de março de 2017, traz em seu bojo que a aplicação de determinada decisão à norma no caso em concreto deve ter o aval do Presidente da República, se não, torna inócua sua aplicação, confira-se:

"Art. 69. É vedado aos órgãos julgadores do CRPS afastar a aplicação, por inconstitucionalidade ou ilegalidade, de tratado, acordo internacional, lei, decreto ou ato normativo ministerial em vigor, ressalvados os casos em que:

*I - já tenha sido **declarada a inconstitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta, após a publicação da decisão**, ou pela via incidental, após a publicação da resolução do Senado Federal que suspender a sua execução; e*

II - haja decisão judicial, proferida em caso concreto, afastando a aplicação da norma, por ilegalidade ou inconstitucionalidade, cuja extensão dos efeitos jurídicos tenha sido autorizada pelo Presidente da República" (Portaria/MPS nº 548/2011).



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

Realça-se, deve-se prosperar o Princípio da Hierarquia das Normas. É pressuposto válido que tal princípio deve ser obedecido para evitar que o ordenamento entre em colapso, ou ainda, entre em contradição.

Porém, no que se referem à finalidade das normas, estas estão situadas em patamares distintos, com o objetivo - regular as condutas sociais, estipulando direitos e deveres aos membros da sociedade.

Desse modo, as decisões dos Tribunais judiciais possuem vinculação extensiva a processos e decisões judiciais, mas não podem prevalecer sobre as Leis Infraconstitucionais que regem o Processo Administrativo Previdenciário, que assim mantido violará frontalmente o Princípio da Hierarquia das Normas.

E, nesse sentido, o Conselho Pleno deste Conselho de Recursos Da Previdência Social já ementou na Resolução nº 08/2016/CRPS, Resolução nº 53/2018, Resolução nº 44/2019, os quais transcrevo:

“EMENTA: PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. ATIVIDADE ESPECIAL. ELETRICIDADE. INVIABILIDADE DE ENQUADRAMENTO DE PERÍODOS A PARTIR DE 06/03/1997.

- 1. O agente nocivo eletricidade, a partir de 06/03/1997, foi excluído do rol de agentes que propicia a concessão de aposentadoria especial, não podendo ser considerado para fins do reconhecimento da especialidade das atividades exercidas pelo segurado.*
- 2. Pedido de Uniformização de Jurisprudência conhecido e provido”*

“EMENTA: APOSENTADORIA ESPECIAL. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDENCIA. Divergência jurisprudencial entre as Câmaras de Julgamento no que tange a conversão do agente eletricidade a partir de 06/03/97, com advento do Decreto nº 2.172/97. Competência para análise deste Conselho Pleno na forma do art. 3º inc. II do Regimento Interno do CRSS aprovado pela Portaria MDAS nº 116/2017. Pressupostos de Admissibilidade do pedido alcançados na forma do art. 63 do mesmo Regimento. Impossibilidade de conversão do agente eletricidade a partir de 06/03/97 por inexistência de previsão legal, não sendo possível o Conselho julgar em desacordo com o previsto em lei, decreto e ato normativo ministerial, na forma do art. 69 do Regimento Interno do CRSS. Precedente do Conselho Pleno. Pedido de Uniformização conhecido e improvido.”

“EMENTA: APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ATIVIDADE INSALUBRE. ELETRICIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO APÓS 05/03/1997. DECRETO 53.831/64. DEVIDA UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA”



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

Portanto, o período posterior a 05/03/1997, não deve ser enquadrado, visto que a legislação não recepcionou o enquadramento por exposição ao agente nocivo eletricidade.

Como se vê, a pretensão do INSS encontra suporte na própria norma exarada pela legislação previdenciária e na jurisprudência deste c. Conselho Pleno, razão pela qual deve dar provimento ao pedido de uniformização de jurisprudência em debate, uma vez que para a análise de agente eletricidade, não há substrato legal que abarque a tese suscitada pela extinta 2ª Composição Adjunta da d. 2ª Câmara de Julgamento.

Diante do exposto, o Acórdão nº 121/2016 merece a devida reforma, devendo os autos serem remetidos a 2ª Câmara de Julgamento, considerando que as Câmaras Adjuntas foram extintas, para que sejam submetidos a novo julgamento da matéria, e, emissão de novo Acórdão, observado o entendimento disposto no presente voto.

CONCLUSÃO: VOTO NO SENTIDO PARA CONHECER DO INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA, PARA NO MÉRITO DAR-LHE PROVIMENTO.

Brasília, 25 de setembro de 2020.


SULAMITA CRISTINA DIAS
Relatora



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

Nº de Protocolo do Recurso: [REDAZIDO]
Documento/Benefício: [REDAZIDO]
Unidade de origem: Agência da Previdência Social/ Varginha
Tipo do Processo: Pedido de Uniformização de Jurisprudência
Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social/INSS
Recorrido: [REDAZIDO]
Benefício: Aposentadoria por Tempo de Contribuição
Relatora: Sulamita Cristina Dias
Relator Voto Divergente: Gustavo Beirão Araújo

VOTO DIVERGENTE

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. APOSENTADORIA ESPECIAL. ELETRICIDADE. ENQUADRAMENTO APÓS 05.03.1997. POSSIBILIDADE. TESE PACÍFICA NOS TRIBUNAIS SUPERIORES. DESJUDICIALIZAÇÃO. PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE. PEDIDO DE CONHECIDO E NEGADO AO INSS.

Em 26 de setembro de 2018, foi realizada uma audiência pública promovida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com o tema: Judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS. A Corte de Contas, por meio do ACÓRDÃO 2894/2018 ATA 48/2018 – PLENÁRIO – 05.12.2018¹, realizou um levantamento de auditoria² que verificou que em 2017 foram pagos em torno de R\$ 92 bilhões em benefícios do INSS por decisão judicial, o equivalente a 15,1% da despesa total com benefícios previdenciários e assistenciais. Só em dezembro daquele ano R\$ 3,8 bilhões eram referentes a benefícios judiciais (11,1%) da folha de pagamento da autarquia.

Outro dado apontado no levantamento foi o gasto de R\$ 4,6 bilhões em 2016 com todo o aparelho estatal envolvido na análise dos benefícios (Justiça Federal, Procuradoria Geral Federal, INSS, Defensoria Pública da União), sendo a maior parte alocada na Justiça Federal – R\$ 3,3 bilhões. A realização dessa tarefa envolveu 1.197 magistrados e 14.706 servidores desses órgãos que atuam no assunto, mesmo que não exclusivamente.

O relatório revela, também, que em 2016 o custo médio estimado do julgamento de um processo judicial previdenciário na 1ª instância da Justiça Federal foi de R\$ 3.734,00, enquanto que o de um requerimento administrativo de benefício previdenciário foi de R\$ 894,00. O custo médio de uma perícia administrativa, no mesmo ano, foi estimado em R\$ 158,55, o que representa 60% do valor médio pago na Justiça Federal e 40% do valor médio pago na Justiça Estadual. E ainda, as multas aplicadas ao INSS em razão da demora no

¹ Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/2235420174.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

² Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=650574>>. Acesso em: 28 dez. 2018.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

cumprimento da obrigação judicial somaram mais de R\$ 9.000.000,00, referentes a 1.342 precatórios ou RPV autuados, e sobre as quais os gestores não detêm informações gerenciais.

Ainda segundo o TCU, a grande maioria dos processos judiciais tramita na Justiça Federal, principalmente nos Juizados Especiais Federais. De 2014 a 2017, a maior parte dos processos na 1ª instância da Justiça Federal versou sobre benefícios por incapacidade (42%), aposentadoria por idade (11%), BPC (11%), aposentadoria por tempo de contribuição (8%), Revisões (6%) e Pensões por morte (6%).

De acordo com procuradores e magistrados que responderam a pesquisas realizadas durante a execução da auditoria, os fatores que mais contribuem para a ocorrência do fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS são os incentivos processuais à litigância e a divergência de entendimento entre INSS e Poder Judiciário em matéria de fato ou na interpretação de normas legais ou constitucionais.

Os principais incentivos processuais mencionados são o benefício da assistência judiciária gratuita e a ausência de riscos ou ônus ao segurado no caso desse ser a parte vencida no processo.

As divergências entre o INSS e o Poder Judiciário são em relação a uma condição particular do segurado ou quanto a própria regra utilizada pelo INSS para o reconhecimento do direito. O motivo dessa divergência foi apontado por vários respondentes da pesquisa como decorrente de entendimentos mais favoráveis ao segurado por parte de membros do Poder Judiciário. A demora do INSS em internalizar entendimentos jurisprudenciais foi outro motivo apontado para as divergências.

Os critérios para comprovação de períodos de atividade especiais e de vínculos reconhecidos pela Justiça do Trabalho, entre outros, são as principais causas de divergência de interpretação nas ações providas quanto a aposentadorias por tempo de contribuição.

A possibilidade de recebimento de honorários advocatícios sobre parcelas atrasadas, inexistente na esfera administrativa, também é mencionada como um incentivo à judicialização. Foram pagos R\$ 14,3 bilhões em RPV (previdenciários e assistenciais) em 2017, gerando significativo potencial em honorários.

Possíveis erros do INSS na análise administrativa também foram apontados como fator que contribui para a judicialização, embora com menor importância. Foram apontadas falhas como: não realização de pesquisas externas, entrevistas e justificativas administrativas; ausência de motivação clara nos indeferimentos de benefícios; e deficiência na orientação ao segurado.

A atuação da Justiça Estadual também foi mencionada como fator que contribui para a judicialização, tendo sido associada a características como: pior qualidade dos laudos periciais; menor uniformidade de procedimentos; maior ocorrência de divergências jurisprudenciais; pouca familiaridade com o tema “direito previdenciário”; ocorrência de litispendência; maior frequência de antecipações de tutela; e alto custo das perícias judiciais.

Com base no que foi apresentado pelo TCU, é possível concluir que a judicialização das concessões de benefícios previdenciários e assistenciais custa caro ao país e que existem formas de reduzir esses números.

Acredita-se que é possível imprimir efetividade no Processo Administrativo Previdenciário (PAP), reduzindo o tempo de análise dos requerimentos, diminuindo-



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

se a judicialização, economizando-se recursos humanos, materiais e financeiros, trazendo credibilidade para o INSS e para o CRPS. Para isso, se faz necessário a adoção de algumas ações que demandam uma mudança de paradigma na Administração Pública, vontade política, cooperação entre os órgãos envolvidos, investimentos na estrutura e nos servidores públicos e tempo.

Para dar efetividade ao processo administrativo previdenciário é essencial uma mudança de paradigmas a fim de se concretizar o direito fundamental à proteção social. Imperioso reinterpretar e aplicar o princípio da legalidade de forma compatível com a atual configuração do Estado Democrático de Direito e com o novo cenário jurídico estabelecido pela Carta Magna, a partir da ótica pós-positivista conforme o atual cenário de constitucionalização do Direito.

A proposta é adotar o princípio da legalidade ampla, ou da juridicidade, no sentido de que a Administração continuará obrigada a seguir a lei, porém, conforme a compreensão dada pelo seu intérprete último, o Poder Judiciário. O PAP só caminhará na direção da efetividade se os órgãos administrativos que o conduzem tomarem decisões no mesmo sentido do que vem decidindo os tribunais superiores.

Com a transmutação da legalidade estrita para a legalidade em sentido amplo (juridicidade) os próprios atos normativos da Administração Pública internalizarão a interpretação judicial da lei. Será possível também aplicar o entendimento pacífico do Judiciário nas decisões administrativas, trazendo rapidez no reconhecimento de direitos, diminuição de demandas judiciais, economia de tempo e recursos, além de proporcionar segurança jurídica e uma sintonia entre as funções do Estado.

No que tange à possibilidade de enquadramento como especial da atividade exercida com exposição à eletricidade após a vigência do Decreto 2.172, de 5 de março de 1997, assim se posicionou o STJ em sede de Recurso Repetitivo:

Recurso especial. Matéria repetitiva. Art. 543-C do CPC e resolução STJ 8/2008. Recurso “representativo de controvérsia. Atividade especial”. Agente eletricidade. Supressão pelo Decreto 2.172/1997 (anexo IV). Arts. 57 e 58 da Lei 8.213/1991. “Rol de atividades e agentes nocivos. Caráter exemplificativo. Agentes prejudiciais não previstos. Requisitos para caracterização. Suporte técnico médico e jurídico”. Exposição permanente, não ocasional nem intermitente (art. 57, § 3º, da Lei 8.213/1991). 1. Trata-se de Recurso Especial interposto pela autarquia previdenciária com o escopo de prevalecer a tese de que a supressão do agente eletricidade do rol de agentes nocivos pelo Decreto 2.172/1997 (Anexo IV) culmina na impossibilidade de configuração como tempo especial (arts. 57 e 58 da Lei 8.213/1991) de tal hipótese a partir da vigência do citado ato normativo. 2. À luz da interpretação sistemática, as normas regulamentadoras que estabelecem os casos de agentes e atividades nocivos à saúde do trabalhador são exemplificativas, podendo ser tido como distinto o labor que a técnica médica e a legislação correlata considerarem como prejudiciais ao obreiro, desde que o trabalho seja permanente, não ocasional, nem intermitente, em condições especiais (art. 57, § 3º, da Lei 8.213/1991). Precedentes do STJ. 3. No caso concreto, o Tribunal de origem embasou-se em elementos técnicos (laudo pericial) e na legislação trabalhista para reputar como especial o trabalho exercido pelo recorrido, por consequência da exposição habitual à eletricidade, o que está de acordo com o entendimento fixado pelo STJ. 4. Recurso Especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ. (STJ – REsp: 1306113 SC 2012/0035798-8, Rel. Min. Herman Benjamin, Data de Julgamento: 14.11.2012, S1 – Primeira seção, Data de Publicação: DJe 07.03.2013).



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

O entendimento restou pacificado no STJ³, em decorrência de outros julgamentos no mesmo sentido de que comprovada a exposição à eletricidade, ainda que tal agente não conste do rol de atividades do Decreto 2.172/1997, é de ser reconhecida a especialidade do labor, na medida em que referida lista é meramente exemplificativa.

Observa-se que, até mesmo em matérias nas quais o Judiciário tem entendimentos pacificados em sede de Recursos Especiais Repetitivos e Recursos Extraordinários com Repercussão Geral reconhecida, a Administração insiste em não aplicar o princípio da juridicidade, em detrimento da legalidade estrita, fazendo com que o PAP careça de efetividade.

Toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados, inclusive com a reinterpretação de institutos sob o prisma constitucional⁴. É nesse contexto que atualmente a doutrina vem construindo a ideia não mais de legalidade, mas sim de uma “juridicidade administrativa”⁵, como se observa:

A preferência que se confere à expressão deste princípio da juridicidade, e não apenas ao da legalidade como antes era afirmado, é que, ainda que se entenda este em sua generalidade (e não na especificidade da lei formal), não se tem a inteireza do Direito e a grandeza da Democracia em seu conteúdo como se tem naquele. [...] A transformação não é apenas de nome do princípio, mas do seu significado e, em especial, do seu conteúdo⁶.

Tal acepção da legalidade administrativa de forma ampla vem crescendo na doutrina pátria, podendo-se citar Lucia Valle Figueiredo: “o princípio da legalidade é bem mais amplo do que a mera sujeição do administrador à lei, pois aquele, necessariamente, deve estar submetido também ao Direito, ao ordenamento jurídico, às normas e princípios constitucionais”⁷.

Também, Carlos Ari Sundfeld:

Administração não age apenas de acordo com a lei; subordina-se ao que se pode chamar de bloco de legalidade. Não basta a autorização legal: necessário atentar à moralidade administrativa, à boa fé, à igualdade, à boa administração, à razoabilidade, à proporcionalidade – enfim, aos princípios que adensam o conteúdo das imposições legais⁸.

³ AgRg no REsp 1178994/PR, Rel. Min. Nefi Cordeiro, sexta turma, julgado em 24.03.2015, DJe 06.04.2015; REsp 1369269/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, segunda turma, julgado em 17.03.2015, DJe 23.03.2015; AgRg no REsp 1162041/GO, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, sexta turma, julgado em 02.10.2014, DJe 13.10.2014; AgRg no AREsp 8440/PR, Rel. Ministra Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora Convocada do TJ/PE), sexta turma, julgado em 27.08.2013, DJe 09.09.2013; AgRg no AREsp 339415/SE, Rel. Min. Humberto Martins, segunda turma, julgado em 15.08.2013, DJe 26.08.2013; AgRg no REsp 1348411/RS, Rel. Min. Castro Meira, segunda turma, julgado em 04.04.2013, DJe 11.04.2013; AgRg no REsp 1267323/SC, Rel. Min. Og Fernandes, sexta turma, julgado em 02.08.2012, DJe 27.08.2012; AgRg no REsp 1168455/RS, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, quinta turma, julgado em 12.06.2012, DJe 28.06.2012; AgRg no AREsp 35249/PR, Rel. Min. Vasco Della Giustina (Desembargador Convocado do TJ/RS), sexta turma, julgado em 24.04.2012, DJe 07.05.2012.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 402.

⁵ MERKL, Adolf. *Teoria general del derecho administrativo*. México: Nacional, 1980. *passim*.

⁶ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 69-70.

⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 42.

⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 32.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

E ainda [REDACTED] “A juridicidade cuida da compatibilidade formal e substancial da atividade administrativa com o ordenamento jurídico instituído pela lei, que concede o ponto de partida do processo de concretização da função administrativa”⁹.

Nesse sentido, ao se adotar o princípio da legalidade ampla, ou da juridicidade, a Administração fica obrigada a seguir a lei, conforme a compreensão dada pelo Poder Judiciário. “Assim, a conclusão administrativa contrária à jurisprudência dominante importa, ao final, na violação do conteúdo da lei e, consequentemente, do princípio da legalidade”¹⁰. Portanto, será um passo em direção a uma maior credibilidade e efetividade do processo administrativo previdenciário, se na sua condução for aplicada a lei, em conformidade com a interpretação estabelecida pela jurisprudência dos tribunais.

Ao aplicar o Direito conforme valores e princípios constitucionais na condução do PAP, a Administração Pública terá a possibilidade de adequar – e até mesmo não aplicar – certos dispositivos da legislação desconexos com o texto constitucional. Será possível, inclusive, afastar norma já declarada inconstitucional pelo Judiciário, e aplicar em âmbito administrativo as teses já decididas em demandas repetitivas pelos tribunais superiores.

Não se trata aqui de ignorar o princípio da legalidade, mas sim de reinterpretá-lo sob o prisma do neoconstitucionalismo, do pós-positivismo e pelos princípios da eficiência e da efetividade do processo¹¹.

Obviamente, o controle de constitucionalidade de leis não pode ser realizado pela Administração, posto que lhe carece competência para tal. Não se pode olvidar que é o Poder Judiciário quem tem a competência para controlar a constitucionalidade de normas, conforme art. 97¹² da Lei Fundamental.

O que se propõe é adotar o princípio da legalidade ampla, ou da juridicidade, no sentido de que a Administração continuará obrigada a seguir a lei, porém, conforme a compreensão dada pelo seu intérprete máximo e derradeiro, o Poder Judiciário, nos termos dos inc. I, “a” e III do art. 102 e do inc. III do art. 105, todos da Constituição Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

⁹ FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Invalidação judicial da discricionariedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 83.

¹⁰ ARRUDA PINTO, Sabrina Bonfim de. Súmula vinculante e sua efetividade no processo previdenciário. In: GONÇALVES, Ionas Deda (Coord.). **Olhar atual sobre temas previdenciários**. São Paulo: Claris, 2017. p. 140.

¹¹ José Carlos Barbosa Moreira no seu Notas sobre o problema da efetividade. **Temas de Direito Processual**. 3ª série. São Paulo: Saraiva, 1984, ensina que o processo efetivo consubstancia-se da seguinte forma: i) necessidade do processo dispor, essencialmente, de mecanismos de tutela adequados a todos os direitos ou a outras posições jurídicas de benefício; ii) que os referidos mecanismos possam ser faticamente utilizáveis pelos titulares dos direitos ou em favor deles iii) que os meios probantes reconhecidos sejam capazes de assegurar condições propícias à precisa e completa reconstituição dos fatos proeminentes, em correspondência com a realidade; iv) que o resultado do processo seja tal que assegure à parte vencedora o gozo pleno do bem jurídico a que faz jus; v) que o jurisdicionado possa atingir semelhante resultado dentro do menor tempo e com o menor gasto possível.

¹² **Art. 97.** Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional 3, de 1993)

(...)

III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal. (Incluída pela Emenda Constitucional 45, de 2004)

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

(...)

III – julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;
- b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional 45, de 2004)
- c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

A jurisprudência dos tribunais superiores pode contribuir para a efetividade do PAP, conforme foi estabelecido pelo Código de Processo Civil de 2015:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

- I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- II – os enunciados de súmula vinculante;
- III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
- IV – os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
- V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Art. 928. Para os fins deste Código, considera-se julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em:

- I – incidente de resolução de demandas repetitivas;
- II – recursos especial e extraordinário repetitivos.

Parágrafo único. O julgamento de casos repetitivos tem por objeto questão de direito material ou processual.

O CPC não deixou margem discricionária para que juízes e tribunais deixassem de aplicar o entendimento firmado:

- a) nas decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade;



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

- b) nas súmulas vinculantes, nas súmulas do STF em matéria constitucional e nas súmulas do STJ em matéria infraconstitucional;
- c) nos incidentes de assunção de competência (IAC), incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR), recursos especiais repetitivos e recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida;

As decisões e teses proferidas nos instrumentos acima obrigam o próprio Poder Judiciário a aplicá-las. Portanto, é despropositado que a Administração, tendo conhecimento do teor das decisões e teses já firmadas, e até mesmo pacificadas nos moldes acima mencionados, aplicar entendimento diverso, sabendo que o Judiciário vai reformar tal decisão administrativa.

Portanto, tornar-se-á o processo administrativo previdenciário mais efetivo se as leis forem aplicadas conforme interpretação estabelecida:

1) Pelo STF:

- a) nas decisões em controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF);
- b) nos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida;
- c) nos incidentes de assunção de competência (IAC) e incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR);
- d) nas súmulas vinculantes e nas súmulas em matéria constitucional.

2) Pelo STJ:

- a) nos recursos especiais repetitivos;
- b) nos incidentes de assunção de competência (IAC) e incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR);
- c) nas súmulas em matéria infraconstitucional.

Em que pese a possibilidade de Recurso Extraordinário para o STF mesmo em recursos repetitivos, acredita-se que quando as interpretações da lei forem consubstanciadas nas decisões emanadas do STJ, na forma do art. 927 do CPC, a Administração deve sim aplicar a interpretação do Tribunal da Cidadania, pois ele é o tribunal competente para interpretar lei federal, nos termos do art. 105, III da Carta Magna. Até porque, se a matéria não envolver ofensa direta à Constituição o STF não conhecerá do recurso.

O caminho da efetividade do PAP aponta para a internalização da interpretação da lei conferida pelos tribunais superiores, nos termos acima apresentados, na própria normatização interna da Administração (Instruções Normativas, Portarias, Resoluções, Pareceres, Notas Técnicas etc.). Este fato possibilitará maior rapidez no reconhecimento de direitos, diminuindo a quantidade de demandas judiciais, economizando tempo e recursos, além de proporcionar segurança jurídica.

Oportuna é a lição da professora Di Pietro¹³:

No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inc. II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 65.



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

virtude de lei". Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei. (grifo nosso)

Enquanto prevalecer a lógica da legalidade estrita e sua vinculação exacerbada, fechando-se os olhos aos ditames constitucionais, o processo administrativo previdenciário estará longe de alcançar a efetividade.

Ademais, estão à frente novos tempos em que as demandas da sociedade no que se refere a direitos fundamentais, como no caso dos direitos sociais, não podem ficar sem resposta eficaz, eficiente, efetiva, célere e adequada. Nesse cenário, aderimos ao ensinamento de Barroso:

Por fim, mais decisivo que tudo para a constitucionalização do direito administrativo, foi a incidência no seu domínio dos princípios constitucionais – não apenas os específicos, mas sobretudo os de caráter geral, que se irradiam por todo o sistema jurídico. Também aqui, a partir da centralidade da dignidade humana e da preservação dos direitos fundamentais, alterou-se a qualidade das relações entre Administração e administrado, com a superação ou reformulação de paradigmas tradicionais. Dentre eles é possível destacar:

[...]

b) a vinculação do administrador à Constituição e não apenas à lei ordinária

Supera-se, aqui, a ideia restrita da vinculação positiva do administrador à lei, na leitura convencional do princípio da legalidade, pela qual sua atuação estava pautada por aquilo que o legislador determinasse ou autorizasse. O administrador pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição e independentemente, em muitos casos, de qualquer manifestação do legislador ordinário. O princípio da legalidade transmuda-se, assim, em princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem¹⁴. (grifo nosso)

Uma vez prevalecendo a “teimosia” da Administração em não adotar entendimentos já pacíficos no Judiciário, vinculando-se cegamente ao princípio da legalidade estrita em relação a atos administrativos que se contrapõem aos valores e princípios constitucionais, bem como à pacífica jurisprudência dos tribunais superiores, o processo administrativo previdenciário, como um todo, nunca será plenamente efetivo.

Portanto, a legalidade em sentido amplo (ou a juridicidade) nos parece ser a única das acepções possíveis do princípio da legalidade que se encaixa no Estado Democrático de Direito e numa era de constitucionalização do Direito. Não se vislumbra, por exemplo, a Administração aplicar uma lei já considerada inconstitucional pelo Judiciário, simplesmente porque é uma lei.

Dar sentido diverso do que foi dado pelos tribunais superiores, inclusive em recursos repetitivos ou com repercussão geral reconhecida, obrigando o beneficiário a

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 413-414.



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

ter negado o seu direito na via administrativa para só depois conseguir efetivá-lo na via judicial, não se coaduna com os valores de bem-estar e justiça sociais.

CONCLUSÃO: VOTO NO SENTIDO PARA CONHECER DO INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA, PARA NO MÉRITO NEGAR-LHE PROVIMENTO.

Brasília, 25 de setembro de 2020.

Assinatura manuscrita em azul de Gustavo Beirão Araújo.

GUSTAVO BEIRÃO ARAUJO
Conselheiro representante do Governo



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO**

DECISÓRIO

RESOLUÇÃO Nº 40 /2020

Vistos e relatados os presentes autos, em sessão realizada hoje, **ACORDAM** os membros do Conselho Pleno, por **MAIORIA**, no sentido de **CONHECER DO INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA**, para, no mérito **DAR-LHE PROVIMENTO**, de acordo com o Voto da Relatora e sua fundamentação. Vencido **VOTO DIVERGENTE** do Conselheiro Gustavo Beirão Araújo. Vencido ainda os Conselheiros (a) Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro, Moisés Oliveira Moreira, Valter Sérgio Pinheiro Coelho.

Participaram, ainda, do presente julgamento os (as) Conselheiros (as): Robson Ferreira Maranhão, Vânia Pontes Santos, Maria Madalena Silva Lima, Renato Agostinho das Chagas, Maria José de Paula Moraes, Imara Sodré Neto, Guilherme Lustosa Pires, Rodolfo Espinel Donadon, Alexandra Álvares de Alcântara, Tarsila Otaviano da Costa e Adriene Cândida Borges.

Brasília-DF, 25 de setembro de 2020


SULAMITA CRISTINA DIAS
Relatora


MARCELO FERNANDO BORSIO
Presidente