



**CENTRO UNIVERSITÁRIO FAMETRO - UNIFAMETRO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICA PREVIDENCIÁRIA E  
TRABALHISTA**

**SOCORRO DE FÁTIMA MARSICANO DE BRITO ALEXANDRIA**

**IDENTIFICAR AS POSSÍVEIS CAUSAS DA NÃO ADMISSÃO DA JUSTIFICAÇÃO  
ADMINISTRATIVA**

**FORTALEZA  
2020**

SOCORRO DE FÁTIMA MARSICANO DE BRITO ALEXANDRIA

IDENTIFICAR AS POSSÍVEIS CAUSAS DA NÃO ADMISSÃO DA JUSTIFICAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

Artigo de pesquisa apresentado ao Curso de Pós- Graduação em Prática Previdenciária e Trabalhista do Centro Universitário Fаметro - UNIFAMETRO como requisito para obtenção do título de especialista, sob orientação do Prof.º Esp. Thales Pontes Batista.

FORTALEZA  
2020

## SOCORRO DE FÁTIMA MARSICANO DE BRITO ALEXANDRIA

### IDENTIFICAR AS POSSÍVEIS CAUSAS DA NÃO ADMISSÃO DA JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

Este artigo científico foi apresentado no dia 31 de outubro de 2020 como requisito para obtenção do grau de especialista do Centro Universitário Fametro - UNIFAMETRO, tendo sido aprovado pela banca examinadora composta pelos professores.

#### BANCA EXAMINADORA

---

Prof.º Esp. Thales Pontes Batista  
Orientador – Centro Universitário Fametro

---

Prof.º Ms. Rafael Teixeira Ramos  
Membro – Centro Universitário Fametro

---

Prof.ª Esp. Veronica Brito Dourado  
Membro – Centro Universitário Fametro

# **IDENTIFICAR AS POSSÍVEIS CAUSAS DA NÃO ADMISSÃO DA JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA**

**Socorro de Fátima Marsicano de Brito Alexandria<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

A Justificação Administrativa tem o objetivo de proporcionar aos segurados e beneficiários do Regime Geral de Previdência Social a oportunidade para se provar certos fatos ou determinadas circunstâncias, sempre de interesse previdenciário, quando não haja outra forma de comprová-los. Diante dessa premissa, esta pesquisa tem por objetivo, através de revisão bibliográfica, identificar as possíveis causas da não admissão da Justificação Administrativa. Para esse fim, apresentam-se conceitos relacionados ao processo administrativo previdenciário e Justificação administrativa. A pesquisa caracteriza-se como exploratória, qualitativa e explicativa. Quanto aos meios utilizados para a pesquisa, foi escolhida a revisão bibliográfica. Os resultados apontam, entre as causas do não processamento da Justificação administrativa, a limitação técnica do servidor, a redução do número de servidores, a má interpretação das normas previdenciárias como causas da não admissão da Justificação Administrativa. Por conseguinte, o indeferimento sumário dos pedidos, sem se quer ter sido realizada a Justificativa Administrativa, gerando, com isso, não só os recursos administrativos, mas em grande escala, as ações ajuizadas perante a Justiça Federal.

**Palavras-chave:** Justificação administrativa. Admissão. Limitação técnica.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>7</b>
2.1 Regime previdenciário e o INSS.....	7
2.2 Discussão e conceitos relacionados ao processo administrativo previdenciário.....	8
2.2.1 Fases do processo administrativo previdenciário.....	9
2.2.2 Provas no processo administrativo previdenciário.....	10
2.3 Justificação administrativa.....	12
2.3.1 Início de prova material.....	13
2.3.2 A justificação administrativa para comprovação de prova material de atividade.....	13
2.3.2 Competência para julgar o processo administrativo no âmbito do judiciário.....	14
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>4 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS.....</b>	<b>15</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>18</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>20</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social Brasileira é um segmento da Seguridade Social, definida no Artigo 194 da Constituição Federal de 1988 como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (GUIMARÃES, 2018, p.10).

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é o mais amplo dos regimes, pois é o responsável pela proteção da maioria dos trabalhadores brasileiros. Sua organização é feita pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), encarregado da análise dos pedidos administrativos de concessão de benefícios previdenciários por meio de processos administrativos previdenciários.

O presente trabalho propõe-se a avaliar a mitigação do processamento da Justificação Administrativa (JA), no principal Regime Previdenciário o RGPS, pois abrange a maioria dos trabalhadores: os do setor privado, os dos setores públicos sem regime próprio de Previdência, os empregados autônomos, os domésticos e rurais, pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) no que se refere a descon sideração do início de prova material.

O presente artigo tem como objetivo geral investigar quais as possíveis causas da não admissão da justificação administrativa pelo INSS, mesmo quando o segurado cumpre o requisito legal da apresentação do início de prova material.

Para responder ao objetivo geral, foram elaborados objetivos específicos que consistem em: i. Estudar os ritos do processo administrativo previdenciário ii. Pesquisar a justificação administrativa e, iii. Investigar os tipos de provas.

Inicialmente, foi realizado uma breve explanação sobre Regime Geral de Previdenciário Social (RGPS) e a competência do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS para processar e julgar os requerimentos protocolados, evidenciando as consequências trazidas pela não observância da legislação pertinente.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito na Faculdade Integrada Grande Fortaleza (FGF). Discente no curso de Prática em Previdenciário e Trabalhista no Centro Universitário Fametro (UNIFAMETRO). E-mail: sfmbaa@gmail.com

Em segundo momento, foram abordados os aspectos do processo administrativo previdenciário, elencando a legislação pertinente ao processo previdenciário, suas fases, meios de provas e peculiaridades. Abordando, ainda, o processo administrativo no âmbito Federal. Também foram abordados, os meios de prova que podem ser utilizados por segurados sendo os mais comuns: a prova documental e a prova testemunhal.

E por fim, o último momento da pesquisa foi dedicado a identificar as possíveis causas da negativa de processamento da justificação administrativa, mesmo tendo o segurado apresentado início de prova material.

A justificativa da pesquisa deve-se pela crescente demanda de processos perante o Poder Judiciário, tendo por objeto a aposentadoria do segurado, devido à negativa de prosseguimento da Justificação Administrativa perante o INSS, mesmo o segurado tendo apresentado início de prova material.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Regime previdenciário e o INSS**

Na solicitação de benefício previdenciários é necessário que o requerente esteja vinculado a um tipo de regime previdenciário, seja na forma de segurado, seja como dependente.

A Constituição de 1988 prevê três tipos de regimes previdenciários, cada um deles, com suas regras próprias e sua proteção varia de acordo com o tipo ou a classe de contribuintes, a saber: o Regime Geral da Previdência Social- RGPS, o Regime Próprio da Previdência Social – RPPS e o Regime de Previdência Privada - RPP.

Entre os regimes previdenciários, o principal é Regime Geral da Previdência Social – RGPS, regido pelas Leis nº 8.212/91 (Plano de custeio da previdência social) e Lei nº 8.213/91 (Planos de Benefícios da Previdência Social), uma vez que abrange todos os trabalhadores brasileiros regidos pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), os empregados rurais regidos pela Lei nº 5.889/73, os trabalhadores individuais, titulares de firmas individuais, sócios, gestores, prestadores de serviços, trabalhadores avulsos e ainda outras categorias como garimpeiros, etc. (DUNKA, 2008, p.16).

Por sua vez, a Lei nº 8.213/91, em seu artigo 11, classifica os segurados da Previdência Social em grupos: empregado, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial.

No Regime Geral de Previdência Social (RGPS) sua organização constitui pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), responsável pela análise dos pedidos administrativos de concessão de benefícios previdenciários por meio de processos administrativos previdenciários.

## **2.2 Discussão e conceitos relacionados ao processo administrativo previdenciário**

O processo administrativo é um direito fundamental, previsto no art. 5<sup>a</sup>, incisos LIV e LV da Constituição Federal/1988. Este dispositivo prevê a forma de atuação do Estado e serve para tornar as decisões administrativas do poder Público previsíveis, organizadas e estruturadas de forma com que as competências dos Órgão, entidade e autoridades sejam claras e eficientes.

A materialização do direito fundamental no processo administrativo, no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, encontra-se regulado na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, denominada de Lei do Processo Administrativo (LPA), estabelece que o processo administrativo estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, visando, em especial, a proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração (BRASIL, 1999).

Contudo, o processo administrativo não é exclusivo do Poder Administrativo, de forma *latu sensu*, pode ser encontrado na forma de: processo judicial, o processo legislativo e o processo administrativo. quando no desempenho de função administrativa.

O processo administrativo consiste em um conjunto de atos administrativos, coordenados e sucessivos, praticados pela administração pública para instruir e fundamentar o ato final pela Administração.

Neste contexto, o processo administrativo pode ser também de várias espécies: processo administrativo previdenciário, processo administrativo disciplinar, processo administrativo Tributário.

O processo administrativo previdenciário, objeto do presente trabalho, constitui uma espécie de processo administrativo, regido pela Lei nº 9.784/1999, uma vez que o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) faz parte da Administração Pública Federal.



Dentre a legislação previdenciária vigente, duas são as instruções normativas que incluem a definição do que seja o processo administrativo previdenciário.

Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 6 de agosto de 2010, que disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em seu artigo 563, considera processo administrativo previdenciário o conjunto de atos administrativos praticados através dos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo.

Em 2015, foi publicada a Instrução Normativa nº 77, com a função de estabelecer rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, esta Instrução Normativa também trouxe em seu bojo o conceito de processo administrativo no artigo art. 658. Contudo, apenas ratificando *ipse lite* a definição prevista na IN 45/2010.

Art. 658. Considera-se processo administrativo previdenciário o conjunto de atos administrativos praticados nos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo.

Nesse contexto, o processo administrativo previdenciário é o recurso utilizado, pelo segurado, para provar um fato ou circunstância do seu interesse, com a inquirição de testemunhas, apresentação de documentos, a fim de obter a concessão de benefício previdenciário junto a Previdência Social.

A formalização do processo administrativo previdenciário perante o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) ocorre com a realização do requerimento pelo interessado e sem qualquer custo.

### 2.2.1 Fases do processo administrativo previdenciário

O processo administrativo é dividido em fases distintas e sucessivas com o fim de alcançar uma decisão definitiva, bem como no processo administrativo previdenciário. Contudo, quanto ao número e tipo de fase existem controvérsias.

A Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/2010, que disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), elenca

cinco fases no processo administrativo: inicial, instrutória, decisória, recursal e de cumprimento das decisões administrativas.

Por outro lado, a IN 77/2015, no Parágrafo Único, antevê que o processo administrativo previdenciário é composto pelas fases: inicial, instrutória, decisória e recursal.

a) A fase inicial ocorre no momento em que o segurado ou o seu dependente apresenta requerimento, junto ao INSS, formulando todos os seus pedidos que entenda fazer jus, juntamente com a documentação pertinente.

b) Na fase instrutora é o instante em que deve ser produzidas as provas do direito do segurado ao recebimento do benefício ou serviço. Nessa fase o servidor responsável pela condução do processo deverá emitir carta de exigências, quando o beneficiário não apresenta toda a documentação indispensável ao processamento do benefício ou do serviço. Podendo, ainda, ser realizada uma Justificação Administrativa (JA) e uma pesquisa externa.

c) A fase decisória é o momento em que o INSS decidir se o segurado possui ou não o direito postulado e a fase recursal acontecem quando o segurado não concordou com a decisão proferida e, em razão dessa discordância, interpõe recurso ordinário às Juntas de Recursos (CRPS).

### 2.2.2 Provas no processo administrativo previdenciário

A IN 77/2015 prevê que o segurado, por ocasião da apresentação do requerimento junto ao INSS, deverá fazer a juntada dos documentos necessários para a comprovação do seu pedido de benefício ou serviço. No entanto, é na fase instrutora que o servidor encarregado do processo vai analisar efetivamente todos os documentos juntados para comprovação do caso concreto.

No processo administrativo previdenciário, admite-se a produção de todo e quaisquer meios de prova e não somente as provas previstas no Código de Processo Civil, bem como as admitidas na legislação previdenciária que possam esclarecer os fatos e o direito ao recebimento do benefício ou serviço ao segurado, desde que obtidas por meios lícitos.

Entre os meios de provas utilizados no processo administrativo previdenciário, tem-se: prova documental, a oral, as diligências externas, os registros em cadastros públicos, a

perícia, o requerimento de prestação de informações ou documentos a terceiros e justificação administrativa etc.

A prova documental consiste no meio de prova, pelo qual o interessado, através da apresentação de documentos, comprove os fatos alegados.

Segundo Simões (2012), o Código de Processo Civil, divide a prova oral em: depoimento pessoal e prova testemunhal. Aduz, ainda, que a prova testemunhal é o contato indireto do seu destinatário com o fato a ser provado, por meio da oitiva de pessoas diversas das partes interessadas, que conhecem os fatos a serem provados, por terem presenciado sua ocorrência.

A IN 77/2015 prevê duas formas de prova oral no processo administrativo: a entrevista Rural (art. 112) prova obrigatória para a comprovação de qualquer categoria de trabalhador rural, e a Justificação Administrativa, artigo 574 e seguintes da mesma IN.

Dentre os meios de prova, a prova testemunhal é descrita como sendo a mais utilizada e a mais antiga de todas as provas, porém, é necessária a observância do momento certo para arrolar, o quantitativo permitido, motivos de contradita para evitá-los e atenção no comparecimento destas no momento oportuno (SALGADO, 2019).

A importância da prova oral, no âmbito do direito previdenciário, é a demonstração do exercício de atividade laboral quando o segurado não mais detém documentos que comprovem o tempo de contribuição realizado por conta de um caso fortuito ou força maior, podendo, nesse caso especialíssimo, provar o tempo através, exclusivamente da oitiva de testemunhas. (SIMÕES, 2012)

Apesar da prova testemunhal ser um meio hábil de comprovação da qualidade de segurado, a legislação previdenciária não aceita como prova exclusiva, diante da fragilidade deste meio de prova no que se refere a fraude (SIMÕES. 2012).

Este entendimento está em consonância com a Súmula 149 do Superior Tribunal de Justiça - STJ, na qual enuncia que “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário.”

Exceto, em casos fortuitos ou força maior, isto é, havendo perda completa da prova documental, será aceita a prova testemunhal exclusivamente.

Desta maneira, devido a fragilidade da prova testemunhal, o ordenamento jurídico brasileiro somente a admite, em regra geral, como prova solidária ou complementar da prova documental ou material (SALGADO, 2019).

## 2.3 Justificação administrativa

A Justificação Administrativa (JA) tem um papel muito importante no processo administrativo previdenciário. Segundo Teixeira (2006), a justificação administrativa tem o objetivo de proporcionar aos segurados e beneficiários do RGPS, a oportunidade para se provar certos fatos ou determinadas circunstâncias, sempre de interesse previdenciário, quando não haja outra forma de comprová-los.

A JA pode ser definida como recurso que deve ser oportunizado, quando cabível, mediante requerimento, para suprir a falta de prova dos fatos ou circunstâncias de interesse ou fato de conveniência dos beneficiários perante o INSS (IN INSS/PRES nº 77/2015, DECRETO 3.048/1999).

Pode-se citar como características da Justificação Administrativa: é processada, perante à própria Previdência Social, através de servidor encarregado, que avalia a prova produzida e verifica a sua autenticidade; não possui ônus para o segurado; é utilizado para agilizar o processo para a obtenção do benefício previdenciário; não pode decorrer de um processo autônomo; só será admitida quando o fato a comprovar não exigir registro público de casamento, de idade ou de óbito, ou de qualquer ato jurídico para o qual a lei prescreva forma especial; somente será admitido o processamento de justificação administrativa na hipótese de ficar evidenciada a inexistência de outro meio capaz de configurar a verdade do fato alegado, e o início de prova material apresentado levar a convicção do que se pretende comprovar; tem rito semelhante ao da Justificação Judicial; é ato de instrução do processo de atualização de dados do CNIS ou de reconhecimento de direitos (IN INSS/PRES 77/2015).

A Previdência Social, no caso de dependência econômica, identidade e de relação de parentesco, a JA, somente produzirá efeito quando baseado em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal (IN INSS nº 77/2015). Este início de prova não precisa ser, necessariamente, a exaustão (TEIXEIRA, 2006). Segundo Brito (2019), no caso do trabalhador rural, a jurisprudência tem entendimento no sentido de não se exigir do segurado múltiplas provas documental, mas, que, apresente apenas um documento, apto a corroborar com a prova testemunhal no momento oportuno.

Segundo Teixeira (2006), em casos evidentes de força maior ou casos fortuitos, tais como incêndios, inundações ou desmoronamentos, este início de prova é até dispensado, desde que comprovada por ocorrência policial e verificada a relação entre a atividade da firma atingida e a profissão do segurado.

### 2.3.1 Início de prova material

A IN INSS nº 77/2015, prevê que será dispensado o início de prova material quando houver impossibilidade de apresentação por motivo de força maior ou caso fortuito; determina que o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a comprovar, mas não precisa abranger todo o período que se pretende ver reconhecido. Nesses termos são as Súmulas nºs 14 e 34 da TNU (Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais):

“SÚMULA Nº 14 da TNU: Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício”.

“SÚMULA Nº 34 da TNU: Para fins de comprovação de tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a provar.”

No tocante ao exercício da atividade rural, são admitidos como provas os documentos elencados no artigo 106 da Lei nº 8.2013, de 24 de julho de 1991. O rol disciplinado no art. 106, foi ampliado na Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015, com a alteração dos artigos 47 e 54.

No que se refere ao início de prova material, o art. 54 da Instrução Normativa nº 77, do INSS, inovou o rol de documentos do art. 106 que servem como início de prova material previdenciária, ou seja, não é suficiente por si só e demanda prova complementar (MOREIRA, 2016).

### 2.3.2 A justificação administrativa para comprovação de prova material de atividade

A prova material poderá ser utilizada para provar aposentadoria rural, comprovação de atividade especial e para exclusão de dependente.

De acordo com a IN INSS nº 77/2015, a JA poderá ser processada para comprovação de atividade rural em qualquer categoria, caso os documentos apresentados não sejam suficientes, por si só, para a prova pretendida, mas se constituam como início de prova material, a pedido do interessado.

A JA poderá ser processada, mediante requerimento quando o segurado não dispuser de formulário para a análise de atividade especial e a empresa estiver legalmente extinta (IN 77/2015).

Ainda, poderá ser processada a JA para eliminar possível dependente em favor de outro, situado em ordem concorrente ou preferencial, por inexistir qualquer condição essencial ao primeiro (IN 77, 2015).

### 2.3.2 Competência para julgar o processo administrativo no âmbito do judiciário

Por força do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, as questões previdenciárias podem ser discutidas na via administrativa ou judicial, sem que esta tenha de ser precedida por aquela (MUGNOL, 2011).

Em relação à competência para processar e julgar as ações que têm o objetivo a concessão de benefício (que não seja acidente de trabalho), as ações para comprovação de tempo de contribuição, bem como a competência privativa para julgar mandado de segurança impetrado contra ato de autoridade federal devem ser propostas perante a Justiça Federal.

Todavia, inexistindo sede da Justiça Federal na comarca, a competência para análise das ações em primeiro grau é delegada para a Justiça Estadual, sendo que o recurso cabível é processado perante o Tribunal Regional Federal da área de jurisdição do juiz de direito, conforme dispõe o parágrafo 4º do art. 109 da Constituição de 88.

A competência do órgão estadual investido na delegação federal é regida pelo critério territorial, tratando-se de competência relativa. Portanto, assiste ao segurado o direito de opção entre propor a ação no foro estadual de seu domicílio ou no juízo federal (cuja jurisdição alcance a região do seu domicílio). Há, ainda, uma outra possibilidade, que é o ajuizamento da ação no juízo federal da capital do Estado membro.

Ademais, é possível demanda de ações previdenciárias perante o Juizado Especial Federal Cível que podem processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

## **3 METODOLOGIA**

Quanto ao tipo da pesquisa classifica-se como exploratória. (GIL, 2002). A pesquisa exploratória “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; GIL, 2002)

Quanto a abordagem do problema é de natureza qualitativa. A pesquisas qualitativa busca explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantifica os valores (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). O objetivo é produzir informações aprofundadas e ilustrativas levando a produção de novas informações (DESLAURIERS, 1991 apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

O presente estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica onde, através de levantamentos dos assuntos relacionados ao tema a ser estudado, constituído principalmente por livros, artigos científicos, monografias, dissertações, legislação e jurisprudência (GIL, 2002).

Já em relação aos objetivos, o presente estudo utilizou a pesquisa explicativa para determinar as causas da não admissão da justificação administrativa. Gil (2007, apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.35), afirmam que este tipo de pesquisa se preocupa em identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fatos.

O período pesquisado compreende as decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Federais nos anos de 2018, 2019 e 2020. Os tribunais selecionados foram delimitados considerando o grande número de decisões envolvendo o tema de estudo deste trabalho. Bem como

#### **4 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS**

Passado o estudo dos aspectos gerais do processo administrativo concernentes ao âmbito previdenciário, é hora da análise pontual de situações hipotéticas da não autorização pelo Instituto Nacional do Seguro Social da justificação administrativa, mesmo com a apresentação de início de prova material pelo segurado.

No âmbito do processo administrativo previdenciário, a Justificativa Administrativa é de grande importância, visto que garante ao segurado o direito de provar os fatos alegados e o direito de defesa. Dentre os requisitos exigidos para a admissão da Justificação administrativa, têm-se como principais requisitos: a existência de início de prova material e a indicação de no mínimo três e no máximo seis testemunhas.

Após apresentação do requerimento por parte do interessado, caberá ao servidor responsável pelo processo análise dos requisitos ao processamento da Justificativa Administrativa (JA) e se atendidos, autorizá-la com encaminhamento ao processante.

No entanto, por vezes, os segurados têm seu pedido de concessão de benefício, junto à Previdência Social, negado sem se quer ter sido realizada a Justificativa Administrativa.

Várias são as causas que podem acarretar a negativa de admissão da justificativa administrativa.

Para Teixeira (2006), o legislador deixou a cargo do analista avaliar as provas juntadas pelo beneficiário da previdência, porém, estes quase sempre sem qualificações técnicas necessárias, a tarefa de decidir a continuidade do processo de benefício ou o seu indeferimento.

Neste ponto é que ocorrem, via de regra, os grandes impasses criados entre os analistas previdenciários e os segurados. É que, nem sempre, tais analistas, principalmente em agências e postos do interior, estão capacitados tecnicamente para avaliar tais necessidades, razão pela qual, quase sempre, à vista de apenas alguns elementos de convicção, indeferem sumariamente os pedidos, gerando, com isso, não só os recursos administrativos, mas, em grande escala, as ações ajuizadas perante a Justiça Federal (TEIXEIRA, 2006).

O mesmo entendimento tem SILVA (2015), os servidores designados para realizar o processamento nem sempre estão capacitados tecnicamente, fazendo com que os pedidos sejam indeferidos, sem se quer, terem sido analisados corretamente pela autarquia.

Nunes (2020), aduz que é fato público e notório que o atendimento prestado pelos servidores da Autarquia Previdenciária deixa a desejar. E, não rara são às vezes em que não orientam o segurado de forma correta e chegam ao ponto de não prestarem as informações devidas para que o beneficiário possa requerer corretamente seu benefício.

No mesmo sentido, entende (GARCIA; RODRIGUES, 2015), que não rara são as vezes em que o servidor não orienta o segurado de forma correta e chegam ao ponto de não prestarem as informações devidas para que o beneficiário possa requerer corretamente seu benefício.

Além, desses fatores, um fator que pode ser enumerado como possível causa da não admissão da justificativa administrativa é a grande quantidade de requerimentos protocolados no INSS. De acordo com (G1.GLOBO, 2020), o INSS não tem conseguido dar conta dos pedidos de benefícios. O estoque de pedidos de benefícios era 1,990 milhões no ano passado, mas 1,3 milhão não foram concluídos, ou cerca de 65% dos requerimentos estão travados à espera de respostas do órgão. Em agosto, o INSS informou que todo mês recebe uma média de um milhão de novos requerimentos

Uma outra causa, pode ser a redução no número de servidores do INSS, provocando denúncias por causa do atendimento de servidores públicos federais que dispararam 230% em



2020 e alcançaram, com larga vantagem, a máxima da linha histórica, iniciada em 2015, da Controladoria-Geral da União (CGU). Ele alega que a suposta má gestão do Ministério da Economia tem sobrecarregado os servidores do INSS. Moacir Lopes sustenta que a autarquia tem uma carência de 21 mil funcionários para repor o quadro de servidores – em um momento em que mais de 1,8 milhão de requerimentos estão na fila para serem analisados. O INSS tem apostado todas as fichas na via digital, mas sabe que não tem servidores suficientes para atender a demanda. Então, com certeza, as reclamações, as ações judiciais e problemas dos segurados tendem a aumentar” (METRÓPOLE, 2020).

A redução no número de servidores do INSS decorre de aposentadorias e ausência de concurso público. Segundo o Ministério Público, em julho de 2019, o quadro de servidores do INSS possuía mais de 19 mil cargos de técnicos e analistas vagos e cerca de 4.721 servidores com direito à aposentadoria. Isso porque os sistemas facilitam os pedidos, mas as análises, concessões ou denegações dependem de servidores. Na época, o Tribunal de Contas apurou que 26% do quadro já possuía direito de aposentadoria e outros 46% preencheriam as condições para se aposentar até 2017. As investigações apontaram que o atendimento presencial vem sendo reduzido, paulatinamente, dificultando a população vulnerável e hipossuficiente de obter informações sobre os seus próprios direitos. Isso porque mais da metade dos milhões de beneficiários da Previdência é composta por pessoas pobres e idosas com dificuldades de acesso a sistemas informatizados. Tal fato tem aumentado a judicialização do processo administrativo (EXTRA.GLOBO, 2019).

Para Metrôpoles (2020), o acúmulo de processos e a falta de servidores para atender as demandas não é novidade para o alto escalão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nem para o Executivo federal. Desde 2014, os pedidos de aposentadoria, exoneração, demissões e troca por outros cargos têm se acumulado sem reposição, e as medidas de contenção não foram suficientes para segurar a evasão. Ao todo, nos últimos 15 anos, o INSS teve saldo negativo de 640 servidores ingressantes, segundo dados do próprio órgão e do Painel Estatístico de Pessoal, do Ministério da Economia.

O resultado disso é o indeferimento injusto dos benefícios requeridos, por pura imprudência e imperícia por parte dos agentes públicos.

Nesses casos, o segurado pode e deve fazer uso do Poder Judiciário para que lhe seja auferido o benefício que lhe é direito.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha do tema desta pesquisa surgiu da necessidade de conhecimento da justificção administrativa e consolidação dos conhecimentos teóricos amplamente estudado no Curso de Especialização de Prática Previdenciária e Trabalhista.

Ressalta-se que os objetivos da pesquisa foram plenamente atendidos, tendo em vista a identificação de informações teóricas mais aprofundadas sobre o processamento da justificção administrativa.

Os resultados da pesquisa demonstraram a importância da Justificativa Administrativa para o processo administrativo, visto que garante ao segurado o direito de provar os fatos alegados e o direito de defesa.

Concluída a pesquisa, chegou-se à conclusão de que existem ainda muitas causas para a não autorização da justificção administrativa, dentre estas:

A responsabilidade pela análise dos requisitos da justificção administrativa é do servidor do INSS, que irá avaliar as provas apresentadas pelo segurado e a necessidade ou não de complementação.

O servidor designado para realizar o processamento nem sempre estão capacitados tecnicamente, fazendo com que os pedidos sejam indeferidos, sem se quer, terem sido analisados corretamente pela autarquia.

A redução no número de servidores no INSS, por aposentadoria e falta de concursos públicos para o preenchimento das vagas, tem prejudicado imensamente a prestação do serviço prestado.

Verificou-se que, muitas vezes, o servidor não presta as informações devidas para que o beneficiário possa requerer corretamente seu benefício.

Devido à esta constatação, assevera-se que como especialista em Prática Previdenciária e Trabalhista, que havendo o indeferimento da justificção administrativa, mesmo o segurado tem preenchidos os requisitos legais para o seu processamento, ou seja, ocorrendo prejuízo do direito líquido e certo do segurado, este pode e deve fazer uso do Poder Judiciário para que lhe seja auferido o benefício que lhe é direito.

## **IDENTIFICATION OF POSSIBLE CAUSES FOR NON ADMISSION OF ADMINISTRATIVE JUSTIFICATION**

### **ABSTRACT**

The administrative justification (JA) has the objective of providing RGPS policyholders and beneficiaries with the opportunity to prove certain facts or circumstances, always of social security interest, when there is no other way to prove them. Given this premise, this research aimed, through bibliographic review, to identify the reasons for mitigating the JA's processing right. For this purpose, the concepts related to the social security administrative process and administrative justification are presented. The research stands out as exploratory, qualitative and explanatory. As for the means, bibliographic review. The results point out among the causes of non-processing of the JA technical limitation of the server, the reduction of the number of servers, the misinterpretation of social security rules are decisive factors in the rejection of JA processing.

Keywords: Administrative justification. Admission. Technical limitation.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL. Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Instrução normativa INSS/PRES nº 77, de 21 de janeiro de 2015. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Publicada em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750)>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Instrução normativa nº 45, de 6 de agosto de 2010. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Disponível em: <[file:///C:/Users/sfmba/Downloads/IN45.2010\\_INSS%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/sfmba/Downloads/IN45.2010_INSS%20(1).pdf)>. Acesso em 21 set 2020.

BRASIL. Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973. Estatuí normas reguladoras do trabalho rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15889.htm#:~:text=Estatui%20normas%20reguladoras%20do%20trabalho,Art.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15889.htm#:~:text=Estatui%20normas%20reguladoras%20do%20trabalho,Art.>)>. Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL. Lei nº 7.986, de 28 de dezembro de 1989. Regulamenta a concessão do benefício previsto no artigo 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7986.htm#:~:text=Art.,amparados%20pelo%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA9.>](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7986.htm#:~:text=Art.,amparados%20pelo%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA9.>)>. Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm)>. Acesso em 31 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)>. Acesso em 31 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. 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: 31 ago. 2020.

CAVALINI, Marta; BARREIRA, Gabriel; SARMENTO, Gabriela. INSS: com falhas e sistema travado, pedidos de benefícios se acumulam e fila de espera chega a meses. G1- São Paulo e Rio de Janeiro. Jan. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/09/inss-com-falhas-e-sistema-travado-pedidos-de-beneficios-se-acumulam-e-fila-de-espera-chega-a-meses.ghtml>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

DUNKA, André Leonardo. **Processo administrativo previdenciário: benefícios**. Monografia (grau de Bacharel em Direito). Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2008. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Andre%20Leonardo%20Dunka.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2020.

RODRIGUES, Liliam Goulart; GARCIA, Tonyel de Pádua. O Dano Moral no âmbito previdenciário: responsabilidade civil do Estado e a garantia constitucional de manutenção da dignidade da pessoa humana. Curso Dir. UNIFOR-MG, Formiga, v. 6, n. 1, p. 28-42, jan./jun. 2015. Disponível em: <<file:///C:/Users/sfmiba/Downloads/272-Texto%20do%20artigo-994-1-10-20150811.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2020.)

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Série Educação a Distância: Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/52806>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

GUIMARÃES, João Felipe Saad Baldaque. **A crise da previdência social brasileira em 2018**. Trabalho conclusão de curso (grau de Bacharel em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC Rio, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <[http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Joao\\_Felipe\\_Saad\\_Baldaque\\_Guimaraes.pdf](http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Joao_Felipe_Saad_Baldaque_Guimaraes.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas 2002. Disponível em: <[http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa.pdf](http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2020.

LORRAN, Tácio. Denúncias contra atendimento de servidores já estão 230% acima de todo 2019. Nov. 2020. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/denuncias-contra-atendimento-de-servidores-ja-estao-230-acima-de-todo-2019>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

MUGNOL, Suzana Testa. **Erros mais comuns cometidos pelo INSS quando da concessão de benefícios previdenciários e a possibilidade de revisá-los.** Trabalho conclusão de curso (Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário) Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC. 2011. Disponível em: <<http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/Suzana-Testa-Mugnol.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2020.

NOBRE, Letícia. Caos com a falta de servidores no INSS era tragédia anunciada. Jan. 2020. Disponível em:< <https://www.metropoles.com/vaga-garantida/inss-caos-com-a-falta-de-servidores-era-tragedia-anunciada>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

NUNES, Givaldo Daniel. O dano moral no âmbito previdenciário e a responsabilidade do Estado. Lex Magister. Disponível em:<  
[http://www.lex.com.br/doutrina\\_27631019\\_O\\_DANO\\_MORAL\\_NO\\_AMBITO\\_PREVIDENCIARIO\\_E\\_A\\_RESPONSABILIDADE\\_DO\\_ESTADO.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_27631019_O_DANO_MORAL_NO_AMBITO_PREVIDENCIARIO_E_A_RESPONSABILIDADE_DO_ESTADO.aspx)>. Acesso em: 07 set. 2020.

SILVA, Sabrina Gomes da. **A justificativa administrativa previdenciária: a necessidade de prévio requerimento administrativo para poder ingressar com a ação previdenciária junto ao tribunal de justiça do estado do Rio Grande do Sul.** Abr. 2015. Disponível em: <[https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/304-artigos-abr-2015/7033-a-justificativa-administrativa-previdenciaria-a-necessidade-de-previo-requerimento-administrativo-para-poder-ingressar-com-a-acao-previdenciaria-junto-ao-tribunal-de-justica-do-estado-do-rio-grande-do-sul-1#google\\_vignette](https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/304-artigos-abr-2015/7033-a-justificativa-administrativa-previdenciaria-a-necessidade-de-previo-requerimento-administrativo-para-poder-ingressar-com-a-acao-previdenciaria-junto-ao-tribunal-de-justica-do-estado-do-rio-grande-do-sul-1#google_vignette)>. Acesso em: 02 nov. 2020.

TEIXEIRA, Nelson de Medeiros. **A justificação judicial e a justificação administrativa na previdência social.** Disponível em: <  
<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19636-19637-1-PB.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2020.