



Benefício de Prestação Continuada e necessidade de diálogo entre a Justiça e o governo

07/07/2025

Todos os esquemas de regulação governamental e distribuição de benefícios sociais (leia-se: prestações em dinheiro de natureza previdenciária ou assistencial) geram conflitos entre a administração pública e os cidadãos, especialmente em torno de pedidos de benefícios rejeitados.

Sistema de adjudicação é o conjunto de meios utilizados para analisar o direito aos benefícios e resolver eventuais conflitos entre os cidadãos e a agência governamental que administra esses benefícios. A adjudicação pode ser administrativa ou judicial. A adjudicação administrativa compreende o pedido de benefício feito pelo cidadão, a investigação ou instrução administrativa, a decisão inicial da agência, o pedido de reconsideração e a revisão administrativa (recursos administrativos). A adjudicação judicial corresponde à discussão da decisão administrativa no âmbito do Poder Judiciário, ou seja, à revisão judicial (*judicial review*).

Michael Asimow afirma que a adjudicação não é a área de *glamour* do direito administrativo, pois evoca imagens de procedimentos longos ou corredores cheios de cidadãos insatisfeitos esperando uma vez para uma audiência apressada perante um oficial impaciente. No entanto, a adjudicação é a face da justiça para milhões de pessoas comuns em todo o mundo e, por isso mesmo, altamente merecedora de atenção.

Os sistemas de adjudicação diferem significativamente ao redor do mundo. Todavia, pode-se afirmar que a maioria dos sistemas de adjudicação tem três fases, sendo que as duas primeiras fases compõem a adjudicação administrativa e a terceira fase corresponde à adjudicação judicial. Vejamos.

A primeira fase ou fase da decisão inicial é o primeiro procedimento da agência, que permite ao cidadão a oportunidade formal de apresentar seu caso e eventualmente contestar a decisão da “linha de frente” da agência, mediante um pedido de reconsideração. A decisão inicial pode ser tomada no âmbito de um processo contraditório ou inquisitorial.

Na segunda fase ou fase da revisão administrativa, a decisão inicial pode ser revisada administrativamente, por pessoal de nível superior da mesma agência que tomou a decisão inicial ou por uma agência diferente, em uma ou mais instâncias recursais.

Spacca

Por sua vez, na terceira fase ou fase da revisão judicial, a decisão inicial ou a decisão revisada pode ser revista pelo Poder Judiciário. A revisão judicial pode ser aberta (quando o cidadão e a agência podem apresentar novas provas e novos argumentos no Poder Judiciário) ou fechada (as partes não podem apresentar novas provas ou novos argumentos). Outrossim, o órgão do Poder Judiciário que faz a revisão judicial pode ter jurisdição generalizada ou ser um órgão especializado.

Cada país escolhe uma dessas três fases para obter um resultado justo e preciso na adjudicação dos benefícios. Isso porque as preocupações com a eficiência exigem essa escolha, na medida em que os recursos são escassos e os países não podem se dar ao luxo de investir recursos igualmente em duas, muito menos nas três fases [1].



Adjudicação do BPC no Brasil

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício assistencial, no valor de um salário mínimo mensal, garantido à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, tampouco de tê-la provida por sua família. É previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição e regulado pela Lei Orgânica da Assistencial (Lei nº 8.742/1993). A gestão do BPC é feita pelo Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social e Combate à Fome (MDS), que é responsável pela sua regulação e financiamento. Ou seja, o BPC não é um benefício previdenciário, todavia, sua concessão e manutenção são operacionalizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao Ministério da Previdência.

A primeira fase da adjudicação administrativa inicia-se com o pedido de BPC ao INSS e compreende uma investigação ou instrução feita de forma inquisitorial. Em seguida, é proferida a decisão inicial. Não há pedido de reconsideração contra essa decisão inicial, que encerra então essa fase.

Na segunda fase da adjudicação administrativa, o cidadão pode apresentar recurso administrativo ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), que é um tribunal administrativo fora da estrutura do INSS. O CRPS possui duas instâncias administrativas: a Junta de Recursos (primeira instância) e a Câmara de Julgamento (segunda instância).

Nesta fase, o cidadão pode apresentar novas provas. Os juízes administrativos componentes do CRPS possuem relativa independência, uma vez que são subordinados ao ministro da Previdência e não podem afastar as orientações administrativas das agências (no caso do BPC, essas orientações estão previstas especialmente na Portaria Conjunta MDS/INSS nº 03/2018).

Essa segunda fase, que corresponde à revisão administrativa, não é obrigatória, de modo que a decisão inicial pode ser submetida desde logo à revisão judicial. Caso o cidadão opte pela



revisão administrativa, não precisa exaurir todas as instâncias, podendo submeter a decisão da Junta de Recursos (primeira instância administrativa) à revisão judicial.

Na terceira fase, o cidadão pode ajuizar ação na Justiça Federal (Vara Cível ou Juizado Especial Federal), que é um órgão do Poder Judiciário que tem jurisdição generalizada. Essa fase de revisão judicial é aberta, ou seja, as partes podem apresentar novas provas ou novos argumentos. A sentença da Justiça Federal é recorrível em todos os seus aspectos (leia-se: tanto em relação às provas como em relação aos argumentos), que podem ser revisados na segunda instância da Justiça Federal.

Análise

O Brasil adota as três fases de adjudicação: decisão inicial, revisão administrativa e revisão judicial.

A investigação ou instrução que antecede a decisão inicial é realizada de forma inquisitorial, ou seja, não existe um prévio contraditório. Isso é natural, pois a forma inquisitorial é largamente utilizada no direito administrativo para reconhecimento inicial de direitos.

Na segunda fase, não há garantias funcionais para os juízes administrativos, o que implica uma baixa legitimidade da adjudicação administrativa e, conseqüentemente, um controle judicial mais intenso do ato administrativo que indefere o BPC. Em outras palavras, o Brasil escolheu a revisão judicial como a fase mais importante da adjudicação do BPC.

Alexandre da Silva Arruda salienta, a propósito dos países que fizeram a escolha pela revisão administrativa na adjudicação de benefícios sociais (como Reino Unido, Estados Unidos e Canadá), que “a independência e a imparcialidade da adjudicação administrativa se refletem no considerável percentual de reforma de decisões iniciais equivocadas e parecem reforçar a confiança das partes no sistema” [2]. Assim, um percentual muito reduzido de conflitos são judicializados.

Portanto, a escolha do Brasil pela revisão judicial repercute na quantidade de conflitos que são judicializados. O [relatório do Conselho Nacional de Justiça intitulado “Justiça em Números 2024”](#) registra que o BPC foi o quarto assunto mais recorrente na Justiça Federal, com 401.443 processos ajuizados no referido ano [3]. Os dados do [Painel do INSS na “Justiça em Números”](#) aponta que, dos processos relacionados ao BPC julgados em 2024 pela Justiça Federal, 23% foram julgados procedentes e 14% foram resolvidos por acordo [4]. Ou seja, os indeferimentos administrativos que foram revisados na Justiça Federal correspondem a $23\% + 14\% = 37\%$.

É um percentual elevado, que recentemente chamou a atenção do noticiário, como demonstra a reportagem veiculada na Folha de S. Paulo, no dia 15 de junho de 2025, intitulada “[Justiça avança sobre BPC e é responsável por um terço das concessões](#)” [5], bem assim a reportagem publicada na Veja, no dia 20 de junho de 2025, intitulada “[Haddad abre guerra com juízes federais por fala sobre gastos do governo](#)” [6].

Mesmo nos países que escolheram a revisão administrativa como a fase mais importante para adjudicação de benefícios, os cidadãos enfrentam diversas dificuldades bastante conhecidas

aqui no Brasil, como foi retratado de maneira emblemática, em relação ao sistema previdenciário britânico, no filme *Eu, Daniel Blake*, de 2016, que aborda as agruras do protagonista para obter um benefício previdenciário por incapacidade após ter um ataque cardíaco.

Portanto, a escolha do Brasil pela revisão judicial não é o problema. Todavia, essa escolha na adjudicação do BPC precisa ser aprimorada, como já concluiu o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.894/2018, relator ministro André de Carvalho, ao propor a instituição de um grupo de trabalho permanente, com o objetivo de reduzir o fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS.

Sobreveio então a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social, acordo firmado no dia 20 de agosto de 2019 entre a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, o INSS, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho da Justiça Federal. O objetivo do acordo é melhorar as práticas de gestão e de políticas públicas, incluindo medidas para reduzir as ações judiciais previdenciárias e assistenciais.

Passados cerca de seis anos, esse acordo ainda está em vigor, constituindo um importante espaço de diálogo institucional para elaboração de políticas públicas, por meio do qual os diversos órgãos constroem de forma coletiva soluções inovadoras para os problemas relacionados à adjudicação de benefícios previdenciários e assistenciais.

Outro espaço dialógico que pode e deve ser mais explorado para o aprimoramento da adjudicação dos benefícios é a estrutura de solução consensual no Supremo Tribunal Federal (STF), que se iniciou a partir da Resolução nº 697/2020, a qual criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC). Posteriormente, o Ato Regulamentar nº 27/2023 substituiu o CMC pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), ao qual compete auxiliar na triagem de processos que permitam a solução pacífica e realizar ou apoiar as audiências de conciliação ou mediação.

De fato, a jurisdição constitucional exercida pelo STF tem aceitado *“um modelo de diálogo em que a decisão adjudicada é substituída por uma solução construída por meio de um diálogo plural”* [7]. Esse ambiente tem o potencial de viabilizar diálogos amplos entre diferentes entes representativos da sociedade civil e o próprio Estado, com a mediação do STF. Conforme o *“Painel de Acordos Cíveis”* [8], que abrange todos os processos em que houve tentativa de conciliação no âmbito do STF, já houve 50 acordos homologados.

Entre esses acordos, vale mencionar o feito no Recurso Extraordinário nº 1.171.152, envolvendo conflitos previdenciários e assistenciais, firmado entre a União, o Ministério Público Federal, o Ministério da Cidadania, a Defensoria Pública da União e o INSS e homologado pelo Plenário do STF, na sessão virtual de 18 de dezembro de 2020 a 5 de fevereiro de 2021, estabelecendo o prazo máximo de 90 dias para a conclusão do processo administrativo de reconhecimento inicial do BPC.

Considerações finais

A adjudicação de benefícios sociais, em geral, e do BPC, em particular, é uma área sem *glamour*. Todavia, é preciso aprimorar constantemente essa adjudicação, pois impacta milhões de cidadãos justamente em um período da vida bastante sensível, quando a incapacidade laborativa decorrente da deficiência ou idade avançada impossibilita a obtenção de renda e a manutenção da dignidade da pessoa humana.

O aprimoramento do sistema de adjudicação de benefícios apresenta complexidade (fática, técnica, política ou social) que repele a guerra e a rivalidade, passando necessariamente por uma ação cooperativa, dialógica, deliberativa e de troca de razões entre a Justiça e o governo.

Os espaços de diálogo institucional, como os mencionados neste trabalho, permitem o acesso à pluralidade de visões e perspectivas institucionais, com subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão socioeconômica, os quais permitem encontrar soluções adequadas para o aprimoramento da adjudicação do BPC.

[1] ASIMOW, Michael. Five models of Administrative Adjudication. American Journal of Comparative Law, vol. 63, 2015, p. 5-7. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2632711. Acesso em 02 jul. 2025

[2] ARRUDA, Alexandre da Silva. A resolução dos conflitos previdenciários no Brasil e os desafios do acesso à justiça: uma análise comparativa dos sistemas de justiça administrativa dos países da common law. Revista Juris Poiesis. Rio de Janeiro. Vol. 21, n. 26, agosto de 2018, p. 25. Disponível em <https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurispoiesis/article/view/57>. Acesso em 02 jul. 2025

[3] Disponível em: <https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2025/06/justica-em-numeros-2024.pdf>, p. 351. Acesso em: 02 jul. 2025

[4] Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-inss/>. Acesso em: 02 jul. 2025

[5] Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/06/justica-avanca-sobre-bpc-e-e-responsavel-por-um-terco-das-concessoes.shtml>. Acesso em: 02 jul. 2025

[6] Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/radar/haddad-abre-guerra-com-juizes-federais-por-fala-sobre-gastos-do-governo/#google_vignette. Acesso em: 02 jul. 2025

[7] ABBOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, ebook, p. 3.113

[8] Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao>. Acesso em: 02 jul. 2025

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jul-07/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc-e-necessidade-de-dialogo-entre-a-justica-e-o-governo/>