

AMANDA GARCIA GOMES

**TUTELA PROVISÓRIA EM FACE DO INSTITUTO NACIONAL DO  
SEGURO SOCIAL - INSS**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2019

AMANDA GARCIA GOMES

**TUTELA PROVISÓRIA EM FACE DO INSTITUTO NACIONAL DO  
SEGURO SOCIAL - INSS**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. M.s. Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANÁPOLIS - 2019

AMANDA GARCIA GOMES

**TUTELA PROVISÓRIA EM FACE DO INSTITUTO NACIONAL DO  
SEGURO SOCIAL - INSS**

Anápolis, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Banca Examinadora

---

---

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, meu orientador e minha família.

## RESUMO

O presente trabalho tem a finalidade de pormenorizar a real aplicação do instituto da tutela provisória no âmbito direito previdenciário brasileiro. Trata-se de diversas bibliografias acerca do estudo deste tema. Dedutivo é o método mais adequado para esta análise. A possibilidade de concessão da tutela provisória nas ações judiciais que versam sobre matéria previdenciária, é diretamente condicionada as consequências posteriores no caso de reversão dessa medida. Portanto, o presente estudo tratou de caracterizar a autarquia previdenciária brasileira, o instituto da tutela provisória e, por fim, os reflexos econômicos e sociais da concessão e posterior reversão, ou não concessão da referida medida no cenário jurídico brasileiro.

**Palavras-chave:** Tutela provisória; INSS; Previdência; Segurado; Irrepetibilidade.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	4
<b>CAPÍTULO I – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS</b> .....	7
1.1 Definição, características e natureza jurídica.....	7
1.2 Contexto histórico.....	9
1.3 Procedimento administrativo x processo judicial.....	11
<b>CAPÍTULO II – TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA</b> .....	15
2.1 Natureza jurídica e pressupostos gerais.....	15
2.2 Tutela provisória em face do INSS.....	18
<b>CAPÍTULO III – POSSÍVEL APLICAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA EM FACE DO INSS</b> .....	21
3.1 Natureza alimentar do benefício previdenciário.....	21
3.2 Consequências da tutela provisória de urgência.....	23
3.2.1 Precariedade da decisão x irrepetibilidade das verbas alimentares recebidas de boa-fé.....	23
<b>CONCLUSÃO</b> .....	29
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	31

## INTRODUÇÃO

A fim de dar maior segurança jurídica as decisões proferidas, o Estado-Juiz chama, em regra, todas as partes interessadas para comporem a lide e se vale de um relevante lapso temporal para conseguir adquirir todo o conhecimento necessário sobre a questão posta a julgamento.

Ocorre que as consequências advindas da demora processual brasileira colocam em risco a efetividade da tutela jurisdicional em certos casos e, por isso, as tutelas provisórias assumem importância fundamental em nosso ordenamento jurídico.

Pelo referido instituto é conferida a eficácia imediata ao gozo do direito pleiteado, antes da sentença resolutiva do mérito. Assim sendo, a antecipação dos efeitos da tutela representa a harmonização entre os princípios fundamentais da segurança jurídica, da igualdade e da efetividade da jurisdição.

No âmbito previdenciário, nos quais o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS normalmente figura como parte requerida, devem ser levadas em consideração algumas peculiaridades trazidas em nosso ordenamento para as ações contra a Fazenda Pública, bem como os requisitos específicos para os poucos casos de deferimento da tutela provisória.

Nessa classe de ações propostas em face do INSS são tratadas questões acerca da Seguridade Social, sendo esta destinada a prover os mínimos vitais à sobrevivência digna de seus requerentes. Portanto, apesar de envolver autarquia

equiparada a Fazenda Pública, se tratando de requerimento de benefício previdenciário a possibilidade de aplicação da tutela provisória possui requisitos e características ainda mais próprias e específicas.

Pelo apontado, o presente estudo justifica-se na grande problemática levantada acerca da aplicabilidade da tutela provisória em face do INSS. Atualmente é nítida a relevante divergência apresentada entre a Constituição Federal, as leis ordinárias e complementares vigentes e os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do tema apresentado.

Além da concessão ou não do instituto, a matéria também reflete na natureza alimentar dos benefícios, no princípio da irrepetibilidade, na questão do contencioso administrativo e em diversos outros institutos relevantes para o ordenamento pátrio, devidamente tratados neste trabalho monográfico.

Nas ações previdenciárias, em especial, dependendo do lapso temporal transcorrido no curso das ações judiciais, a utilidade da prestação jurisdicional pode se esvaír, tornando a morosidade e a intempestividade da solução judicial um obstáculo para a sua própria efetividade e, em se tratando de verbas alimentares indispensáveis a subsistência do segurado, a situação se torna ainda mais urgente.

Pelo exposto, o presente trabalho monográfico tem por objetivo geral a análise da possível aplicação do instituto da tutela provisória em face do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e suas consequências. Especificadamente, tem o objetivo de: A) Demonstrar os fundamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da necessidade do procedimento administrativo para o ajuizamento do processo judicial; B) Ponderar os principais pontos da tutela provisória trazidos pelo Código de Processo Civil de quanto à aplicabilidade no âmbito previdenciário; C) Analisar a aplicabilidade do instituto no atual cenário brasileiro e as consequências de sua posterior modificação ou revogação.

Quanto a metodologia usada, foi a ordenação de um conjunto de etapas a serem cumpridas durante o estudo de uma determinada ciência na busca de uma verdade, almejando chegar a um fim determinado.

Portanto, o método utilizado na elaboração desta pesquisa foi o de compilação ou o bibliográfico, consistente na exposição do pensamento de vários autores que escreveram sobre o tema escolhido, inclusive com disposições legais sobre a temática.

Destarte, buscar-se-á pesquisar o maior número possível de obras publicadas sobre o assunto, com o fim de se organizar as várias opiniões, antepondo-as logicamente quando se apresentarem antagônicas, com vistas a harmonizar os pontos de vista existentes na mesma direção. Tal metodologia propõe apresentar, de maneira clara e didática, um panorama do assunto nos mais diversos âmbitos.

De forma pontual, o primeiro capítulo tratará sobre o Instituto Nacional do Seguro Social, os motivos para sua criação e evolução histórica, o andamento do procedimento administrativo após o requerimento de benefícios de forma administrativa e a questão da desnecessidade de exaurimento da via administrativa para o segurado socorrer-se ao judiciário.

Por sua vez, o segundo capítulo disporá sobre o instituto da tutela provisória de uma forma geral no ordenamento jurídico brasileiro e suas especificações e requisitos quando se tratar de matéria previdenciária, que envolve a Fazenda Pública e suas prerrogativas.

Por fim, o terceiro capítulo versará sobre as consequências da concessão do instituto, bem como os reflexos de sua posterior revogação ou modificação. Especificadamente, será exposto sobre a natureza alimentar dos benefícios previdenciários e sobre a questão da precariedade da decisão em face da irrepetibilidade das verbas alimentares recebidas de boa-fé.

Dessa forma, o presente trabalho monográfico apresentará a análise quanto as peculiaridades de nosso ordenamento sobre a tutela provisória nas questões previdenciárias.

## **CAPÍTULO I – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**

Neste capítulo serão abordados aspectos gerais sobre o referido Instituto e suas atribuições.

### **1.1 Definição, características e natureza jurídica**

Inicialmente cumpre esclarecer que, de acordo com o art. 194, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1998), ‘a seguridade social compreende 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’. Desta forma, a seguridade deve ser entendida como o gênero, ao passo que a saúde, a previdência e a assistência social se tratam das espécies de seguridade garantidas pelo Estado.

Por conseguinte, o inciso VII do mesmo artigo prevê o objetivo de caráter administrativo democrático e descentralizado da seguridade social. Nesse sentido foi que Castro e Lazzari pontuaram a seguinte estrutura administrativa:

[...] Dentro da estrutura do Poder Executivo, os Ministérios da área social são os responsáveis pelo cumprimento das atribuições que competem À União em matéria de Seguridade Social. Há os Conselhos setoriais – de Previdência (CNPS), da Saúde (CNS) e da Assistência Social (CNAS), que atendem ao objetivo da gestão quadripartite da Seguridade Social. Na estrutura do Ministério da Previdência Social, vinculados a este, ainda há o INSS, como autarquia federal, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, autarquia de natureza especial, e a DATAPREV, como empresa pública, responsável pela gestão dos bancos de dados informatizados, e junto ao Ministério da Saúde, a CEME – Central de Medicamento (2015, p. 115, 116).

Feita a contextualização geral da previdência, mister se faz adentrar nos aspectos específicos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Ainda sob a ótica dos autores supracitados, o referido instituto pode ser classificado como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social.

Quanto a essa natureza jurídica de autarquia, Di Pietro (2017) afirma que são notórias as seguintes características: a) sujeição a tutela ou controle; b) especialização das atividades ou fins; c) capacidade de autoadministração; d) personalidade jurídica pública, e; e) criação por lei. Nesse sentido, assim consigna em sua doutrina:

Sendo pessoa jurídica, ela é titular de direitos e obrigações próprios, distintos daqueles pertencentes ao ente que a instituiu; sendo pública, submete-se a regime jurídico de direito público, quanto à criação, extinção, poderes, prerrogativas, privilégios, sujeições. Em resumo, apresenta as características das pessoas públicas. [...] A autarquia desenvolve capacidade específica para a prestação de serviço determinado; [...] O reconhecimento da capacidade específica das autarquias deu origem ao princípio da especialização, que as impede de exercer atividades diversas daquelas para as quais foram instituídas.

Ante o demonstrado podemos conceituar a autarquia federal em questão como uma pessoa jurídica de direito público com capacidade de autoadministração para o desempenho de serviço público descentralizado. Portanto, o INSS é uma pessoa jurídica de direito público criada pela lei 8.029/90 para o desempenho de função pública despida de caráter econômico, caracterizado como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para os brasileiros.

Segundo Castro e Lazzari (2015), o INSS teve suas atribuições alteradas pela Lei n. 11.457/07 e atualmente a autarquia é responsável pela concessão e manutenção dos benefícios e serviços previdenciários, por certidões relacionadas a tempo de contribuição perante o Regime Geral da Previdência Social, por administrar os recursos do Fundo do RGPS e pelo cálculo do total de contribuições incidentes sobre a remuneração e demais rendimentos dos segurados com o fito de conceder ou revisar benefícios requeridos.

Pelo demonstrado, compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social

– RGPS. Por fim, quanto a concessão e manutenção dos benefícios e serviços previdenciários, o artigo 201, da Constituição Federal Brasileira dispõe quanto aos direitos dos segurados ao Regime Geral. Em síntese, são garantidas a segurança de pessoas afetadas, dentre outros, a doença, invalidez, morte, idade avançada, gestação, desemprego involuntário e baixa renda.

Em consonância ao disposto nessa lei, a própria autarquia federal dispõe em seu site as seguintes opções de requerimento e seus devidos requisitos: aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial por tempo de contribuição, aposentadoria por idade urbana, aposentadoria da pessoa com deficiência por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria da pessoa com deficiência por tempo de contribuição, aposentadoria por tempo de contribuição do professor, auxílio-acidente, auxílio-doença, auxílio-reclusão, pensão por morte urbana, salário família, salário maternidade, benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência (BPC), benefício assistencial ao trabalhador portuário avulso, pecúlio (extinto em abril de 1994), pensão especial da síndrome de Talidomida, pensão especial por hanseníase e seguro defeso – pescador artesanal (BRASIL, 2018).

## **1.2 Contexto histórico**

Para se compreender o contexto de criação do Instituto Nacional do Seguro Social é de suma importância começarmos pela evolução histórica da Previdência Social. Nesse sentido, assim relata o site oficial do INSS (BRASIL, 2017) quanto ao início da Previdência no Brasil:

[...] a partir de 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves, que na verdade é o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, o País adquiriu um marco jurídico para a atuação do sistema previdenciário, que na época era composto pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs. A Lei Eloy Chaves tratava especificamente das CAPs das empresas ferroviárias, pois seus sindicatos eram bem mais organizados e possuíam maior poder de pressão política.

Na década de 20 o sistema de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) foi ampliado para abranger empresas de outros ramos de atividades, tais

como: as empresas dos serviços portuários, dos telegráficos, de mineração, dentre outras. Dessa forma, cada empresa criava e organizava sua própria CAPs.

No decorrer da década seguinte a população urbana cresceu significativamente e as categorias profissionais tenderam fortemente para a organização previdenciária em razão da ampliação do sindicalismo e da criação do Ministério do Trabalho por Getúlio Vargas. Segundo IBRAHIM (2015), foi nessa época em que ocorreu uma significativa mudança no sistema da previdência. A organização que antes se dava por empresas, agora passava a ser por categoria profissional, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs).

É evidente que os IAPs ampliaram a intervenção estatal no sistema securitário brasileiro, haja vista que possuíam natureza jurídica de autarquia e estavam diretamente subordinados à União, em especial ao Ministério do Trabalho.

Ante a necessidade de um único sistema previdenciário para minimizar os impactos das diferenças políticas e financeiras entre as categorias, bem como para integrar a legislação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões é que a Lei nº 3.807/60 – Lei orgânica da Previdência Social foi criada.

Por conseguinte, o Decreto-Lei nº 72 (BRASIL, 1966) unificou os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões existentes na época (IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETEL, IAPTEC), resultando na criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Conforme demonstrado no site da autarquia federal em questão (BRASIL, 2017), o novo Instituto equiparou as ações previdenciárias para os trabalhadores do setor privado, salvo os trabalhadores domésticos e rurais.

Ainda seguindo o breve histórico contido no site do INSS, vale ressaltar que ao longo da década de 70 a previdência viveu os seguintes marcos:

[...] Em 1972, a inclusão dos empregados domésticos; em 1973, a regulamentação da inscrição de autônomos em caráter compulsório; em 1974, a instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não-segurados (idade alterada posteriormente); em 1976, extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais e seus dependentes. Na

década de 70, inovações importantes aconteceram na legislação previdenciária, disciplinadas por vários diplomas legais, surgindo a necessidade de unificação, que de fato ocorreu com a CLPS (Consolidação das Leis da Previdência Social) em 24/01/1976, por meio do Decreto nº 77.077. (BRASIL, 2017)

Nesse âmbito, a Consolidação das Leis da Previdência Social antecedeu a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, que foi criado somente no ano seguinte, por meio da Lei nº 6.439/77 para “integrar a concessão e manutenção de benefícios, a prestação de serviços, o custeio de atividades e programas e a gestão administrativa, financeira e patrimonial de seus componentes” (IBRAHIM, 2015, p. 61).

Pela mesma Lei também foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, ambos vinculados ao SINPAS.

Insta salientar que a Constituição de 1988 foi a primeira a tratar explicitamente da Seguridade Social com vistas para o bem-estar social voltado para as áreas de Previdência, Assistência Social e Saúde, conforme estudo histórico realizado por meio das Constituições vigentes anteriormente no Brasil.

Por fim, no ano de 1990 o SINPAS foi extinto e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS foi criado, por meio do Decreto nº 99.350 (BRASIL, 1990), como autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS por meio da junção do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

### **1.3 Procedimento administrativo x processo judicial**

Primeiramente é de suma importância a diferenciação entre procedimento e processo. Para a doutrinadora Di Pietro (2017), as duas terminologias não podem ser confundidas. Ao passo que processo é o instrumento que prepara, instrui e fundamenta o ato administrativo por meio de uma sucessão de feitos, o procedimento é o rito, o meio pelo qual o processo acontece.

Feito esse esclarecimento, vale ressaltar que o processo administrativo previdenciário se trata de uma relação jurídico-previdenciária na qual o interesse público em questão é a proteção social frente a um estado de necessidade ou de risco de seus tutelados. Assim, a finalidade desse tipo de processo é compatibilizar o atendimento ao interesse da Administração junto a garantia dos direitos subjetivos de beneficiários, segurados e dependentes.

Nesse contexto é que o artigo 658 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77 (2015, online) assim conceitua:

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.

Parágrafo único. O processo administrativo previdenciário contemplará as fases inicial, instrutória, decisória e recursal.

Sendo assim, o interessado pode provocar a autarquia afim de demonstrar sua necessidade, bem como a implementação de todos os requisitos necessários para a concessão do benefício pleiteado, por meio de um requerimento administrativo feito ao INSS por meio dos Canais de Atendimento da Previdência Social, quais sejam: portal do INSS, central de teleatendimento (135), central de serviços Meu INSS ou nas Unidades de Atendimento (art. 667 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77).

A legitimidade para fazer o requerimento do benefício perante a autarquia previdenciária é do próprio segurado, dependente ou beneficiário, do procurador constituído legalmente, do curador, do detentor da guarda, do tutor do administrador provisório do interessado, da empresa, do sindicato ou do dirigente de entidade de atendimento de que trata o art. 92, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (art. 565 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/10).

Após o devido protocolo do pedido, caso seja constatada alguma ausência de documentação, pode ser emitida uma carta de exigências descritiva da documentação faltante e necessária, com prazo mínimo de 30 dias para

cumprimento (art. 678). Cumprida a exigência ou correto o requerimento inicial, tem início a fase instrutória do processo administrativo.

Findada a referida fase, inicia-se a fase decisória, na qual a Administração Pública analisa o pleito, as provas e decide pelo deferimento ou indeferimento do direito pretendido, devendo consignar expressamente em seu ato decisório o objeto do requerimento, a fundamentação analítica do procedimento e a conclusão pela negativa ou concessiva do pedido (seção III da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77/15).

Ressalte-se que a decisão deve ser proferida sem extrapolar o prazo que garanta o direito à duração razoável do processo, conforme previsto na Lei 9.784/99, que regulamenta o procedimento administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Caso não haja a observância desse direito, resta caracterizada a negativa tácita da autarquia frente ao direito requerido.

Nesse sentido o artigo 696 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77 (2015) consigna que “conclui-se o processo administrativo com a decisão administrativa, ressalvado o direito de o requerente solicitar recurso ou revisão nos prazos previstos nas normas vigentes”.

Devemos considerar que os atos administrativos estão sujeitos tanto ao controle administrativo, realizado pela própria Administração Pública com sua autonomia de revisar sua atuação (princípio da autotutela), quanto ao controle judicial, realizado pelo Poder Judiciário que atuará intervindo naqueles atos que confrontarem o ordenamento jurídico. Por isso, o requerente inconformado com a decisão administrativa poderá interpor recurso administrativo ou socorrer-se ao Poder Judiciário por meio de um processo de conhecimento.

É nesse ponto que a grande problemática acerca do tema está instaurada. Para a compreensão da escolha das possíveis via recursais após a decisão administrativa, *mister* salientar a questão do prévio requerimento administrativo como requisito para o acesso ao Judiciário.

Sobre o tema, o STF assim pacificou no julgamento do RE 631240 RG / MG - MINAS GERAIS, com REPERCUSSÃO GERAL, por meio do Relator Min. JOAQUIM BARBOSA:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. PRÉVIA POSTULAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO CONDIÇÃO DE POSTULAÇÃO JUDICIAL RELATIVA A BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. EXISTÊNCIA. Está caracterizada a repercussão geral da controvérsia acerca da existência de prévia postulação perante a administração para defesa de direito ligado à concessão ou revisão de benefício previdenciário como condição para busca de tutela jurisdicional de idêntico direito. (RE 631240 RG / MG - MINAS GERAIS, com REPERCUSSÃO GERAL, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/12/2010, DJe-072, DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00206)

Sendo assim, houve a confirmação quanto a constitucionalidade da exigência e restou firmado que não há de se falar em requerimento judicial sem prévio requerimento administrativo, tendo em vista que tal pleito representa evidente falta de interesse de agir, capaz de ensejar o indeferimento do pedido.

## **CAPÍTULO II – TUTELA PROVISÓRIA**

O seguinte capítulo versará sobre o instituto da tutela de urgência e seus principais apontamentos no âmbito da Fazenda Pública, principalmente nas ações contra o Instituto Nacional do Seguro Social.

### **2.1 Natureza jurídica e pressupostos gerais**

A nossa Constituição Federal assegura a todos a inafastabilidade do Poder Judiciário na defesa de lesões ou ameaças a direito, assertiva de onde se extrai o direito à tutela jurisdicional tempestiva, efetiva e adequada. Nessa seara, os provimentos provisórios se tornam a melhor ferramenta para a garantia da efetividade da Justiça.

Inicialmente é importante esclarecer que dependendo do lapso temporal transcorrido no curso das ações judiciais, a utilidade da prestação jurisdicional pode se esvaír, tornando a morosidade e a intempestividade da solução judicial um obstáculo para a sua própria efetividade. Sobre essa temática, Fredie Didier Jr., Paula S. Braga e Rafael A. de Oliveira assim esclarecem:

No intuito de abrandar os efeitos perniciosos do tempo do processo, o legislador instituiu uma importante técnica processual: a antecipação provisória dos efeitos finais da tutela definitiva que permite o gozo antecipado e imediato dos efeitos próprios da tutela definitiva pretendida [...]. A principal finalidade da tutela provisória é abrandar os males do tempo e garantir a efetividade da jurisdição (os efeitos da tutela). (2016, p. 581)

Na mesma linha de raciocínio, Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Arenharte Daniel Mitidiero (2015) salientam que o tempo é, de modo simultâneo, inerente ao processo e danoso ao detentor de um direito provável, sendo impositiva a sua distribuição de forma isonômica. A partir dessa técnica, minimiza-se o risco de a parte, invariavelmente, ter de suportar a passagem do tempo, nos casos em que o seu direito reclama tutela urgente ou sua posição jurídica revela-se evidente, em observância ao princípio da igualdade.

Pelo demonstrado, a principal finalidade das tutelas é pormenorizar os males do tempo ocasionados pela duração do processo e garantir a efetividade da jurisdição. Ora, se a situação de direito material está em perigo a demandar uma providência imediata ou num curto espaço de tempo, não há de se falar em aprofundamento da cognição até que ela seja exaurida. Daí por que a tutela de urgência se vale da técnica da cognição sumária, segundo a qual, momentaneamente deve ser dada prevalência à efetividade em prol da segurança jurídica.

Por conseguinte, vale ressaltar que a concessão da tutela provisória está intimamente ligada ao direito à razoável duração do processo judicial e administrativo e dos meios que assegurem a celeridade de sua tramitação (CF/88, art. 5º, LXXVIII) e ao direito fundamental à tutela adequada, efetiva e tempestiva, decorrente do direito fundamental à proteção jurisdicional (CF/88, art. 5º, XXXV).

Nesse âmbito, *mister* identificar o instituto denominado pelo Código de Processo Civil de 2015 como tutela provisória, suas classificações, requisitos e ramificações. Para tanto, Fredie Didier Jr., Paula S. Braga e Rafael A. de Oliveira, tecem as seguintes considerações:

Qualquer tutela definitiva, e somente a tutela definitiva, pode ser concedida provisoriamente. As espécies de tutela definitiva são, por isso, as espécies de tutela provisória. A tutela provisória pode ser, então, satisfativa ou a cautela do direito afirmado. (2016, p. 582)

Ante o demonstrado e admitindo-se a classificação do instituto feita pelo próprio Código, pode-se afirmar que a tutela provisória se divide em duas espécies: satisfativa (antecipada) e cautelar.

Quanto a essa distinção por espécie, Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira (2016) assim preceituam em sua doutrina:

A tutela provisória pode ser, então, satisfativa ou cautelar. Pode-se, assim, antecipar provisoriamente a satisfação ou a cautela do direito afirmado. A tutela provisória satisfativa antecipa os efeitos da tutela definitiva satisfativa, conferindo eficácia imediata ao direito afirmado. [...] A tutela provisória cautelar antecipa os efeitos da tutela definitiva não-satisfativa (cautelar), conferindo eficácia imediata ao direito à cautela. Adianta-se, assim, a cautela a determinado direito. [...] Tem, assim, dupla função: é provisória por dar eficácia imediata à tutela definitiva não-satisfativa; e é cautelar por assegurar a futura eficácia da tutela definitiva satisfativa, na medida em que resguarda o direito a ser satisfeito, acautelando-o. (p. 582, 583)

Nesse âmbito, a tutela provisória satisfativa (antecipada) possui claramente um caráter satisfativo, antecipando o que seria alcançado apenas com a tutela jurisdicional definitiva, ao passo que a tutela cautelar visa a assegurar a utilidade da tutela jurisdicional final.

Dessa forma, essa tutela de urgência satisfativa é o instrumento processual que confere ao autor parte ou a totalidade da prestação jurisdicional que lhe seria apenas conferida por ocasião da sentença. Ela antecipa os efeitos da tutela em razão do risco de a demora da decisão comprometer sua efetividade.

Sendo assim, para a proteção de determinada situação viabiliza-se, antecipadamente, a fruição do bem da vida (ou de seus efeitos) buscado pelo processo. Ressalte-se que a expressão satisfatividade pode ser diretamente relacionada ao fato de que a medida pleiteada não tem por objetivo preservar a possibilidade de eficácia de outro pronunciamento judicial, mas, desde a decisão, adiantar a fruição do direito requerido.

Por outro lado, a tutela cautelar de evidência deve ser concedida nos casos do art. 311 do Código de Processo Civil de 2015 e serve ao propósito de simplesmente proteger determinada situação, evitando-se, com isso, uma ineficácia do processo ou mesmo um resultado futuro desfavorável, assumindo assim uma função conservativa.

Para Marinoni, Arenhart e Mitidiero, o denominador comum entre as situações arroladas no art. 311 do CPC é a noção de defesa inconsistente, segundo a qual a tutela pode ser antecipada porque a defesa é, ou provavelmente será, inconsistente (2015). Nesta modalidade, protege-se para viabilizar, no futuro, a satisfação.

Nesses casos de cautelar não há fruição do bem da vida ou de algum de seus efeitos, mas tão-somente a proteção para que a fruição do direito pretendido seja possível num momento ulterior. Esse tipo de tutela serve ao propósito de simplesmente proteger determinada situação, evitando-se, com isso, uma ineficácia do processo ou mesmo um resultado futuro desfavorável.

Por fim, salutar esclarecer que as referidas hipóteses não se confundem com aquelas em que é permitido ao juiz, de forma antecipada, julgar o mérito, como, por exemplo, os artigos 355 e 356 do CPC/2015 uma vez que a decisão que concede a tutela de evidência se funda em cognição sumária, não estando apta a gerar coisa julgada, como nos casos de julgamento antecipado.

## **2.2 Tutela provisória nas ações previdenciárias**

Antes de adentrar especificadamente na questão da tutela provisória nas ações previdenciárias, *mister* esclarecer a natureza do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, pessoa jurídica que figura no polo passivo das ações previdenciárias em nosso ordenamento jurídico.

Conforme delineado no capítulo anterior deste trabalho monográfico, o INSS é uma autarquia federal de direito público, criado pela Lei 8.029/90, para o desempenho de função pública despida de caráter econômico. Também caracterizado como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para os brasileiros.

Sendo assim, a natureza de autarquia federal confere ao INSS a designação de Fazenda Pública, conforme bem delineado por Hely Lopes Meireles (2000) em sua doutrina:

A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), bem como suas autarquias e fundações públicas, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública. (p. 95)

Corroborando o entendimento, Samuel Monteiro (1998), assim comenta sobre a designação de Fazenda Pública:

Alcança e abrange apenas as entidades públicas (autarquias, Estados, União Federal, Distrito Federal e Municípios), que arrecadam diretamente, com autonomia administrativa e financeira própria, ou recebem tributos e contribuições criados por leis tributárias ou previdenciárias, observada a competência impositiva constante expressamente da própria Constituição Federal. (p. 10)

Ante o demonstrado, é nítido que o INSS é alcançado pelas prerrogativas da Fazenda Pública previstas em nosso ordenamento. Nesse âmbito, ressalte-se que o novo Código de Processo Civil dispôs expressamente, no art. 1.059, que a tutela provisória se submete às restrições previstas na Lei nº 12.016/2009 (Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências) e na Lei nº 8.437/1992 (Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências). Por essa alteração, a discussão quanto a possibilidade de concessão das tutelas provisórias em face da Fazenda Pública foi acentuada significativamente.

Acerca da discussão, vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 1º da Lei 9.494/97, no qual estão previstas restrições a concessão da tutela provisória contra a Fazenda Pública (BRASIL, online).

Em ato complementar e esclarecendo o tema, o Supremo também publicou a Súmula n. 729, na qual assim está estabelecido: “A decisão na Ação Direta de Constitucionalidade 4 não se aplica à antecipação de tutela em causa de natureza previdenciária” (BRASIL, online). Quanto ao enunciado, o relator Ministro Ricardo Lewandowski assim pontuou:

Observo, assim, que a decisão proferida pela Corte na ADC 4-MC/DF, Rel. Min. Sidney Sanches, não veda toda e qualquer antecipação de tutela contra a Fazenda Pública, mas somente as hipóteses taxativamente previstas no art. 1º da Lei 9.494/1997. A preocupação do Plenário desta Corte, no julgamento da ADC 4-MC/DF, foi justamente preservar a Fazenda Pública contra o deferimento generalizado de tutelas antecipatórias, em sede de cognição sumária, sem a observância do contraditório e da ampla defesa. Ora, diversamente do sustentando pelo reclamante, a decisão reclamada não deferiu antecipação de tutela nas hipóteses vedadas pela lei, nem considerou inconstitucional dispositivo da Lei 9.494/1997. (...) Além disso, aplica-se ao caso a Súmula 729/STF, segundo a qual "a decisão na Ação Direta de Constitucionalidade 4 não se aplica à antecipação de tutela em causa de natureza previdenciária".

[Rcl 8.335 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, 2ª T, j. 19-8-2014, DJE 167 de 29-8-2014.]

Dessa forma, é permitida a concessão de antecipação de tutela em causa de natureza previdenciária, mas a temática encontra diversas barreiras e divergências que serão apresentadas no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO III – POSSÍVEL APLICAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA EM FACE DO INSS**

Complementando o delineado no capítulo anterior, legalmente a tutela provisória de urgência deverá ser concedida nos casos em que houver elementos suficientes para evidenciar o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, bem como a evidência de probabilidade do direito (art. 300 do CPC).

Além disso, o instituto é revestido de reversibilidade, segundo a qual a concessão pode ser modificada ou revogada a qualquer tempo por meio de uma decisão fundamentada (art. 298 do CPC). Sendo assim, o presente capítulo disporá sobre as possíveis consequências da aplicabilidade desse instituto, bem como de seu indeferimento, sua posterior modificação ou revogação.

### **3.1 Natureza alimentar do benefício previdenciário**

O constituinte de 1988 estabeleceu, já no 1º artigo da Carta Magna, os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Dentre eles, no inciso III restou devidamente firmado que um dos basilares do Estado é a Dignidade da pessoa humana.

Nesta seara, assim firmou o Relator Ministro Raul Araújo da Turma Nacional de Uniformização no Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei no processo n. 0005163-76.2013.4.01.3900 (00051637620134013900) quanto ao entendimento desse princípio fundamental:

Ademais, não se pode olvidar que "(...) A dignidade da pessoa humana, alçada a princípio fundamental do nosso ordenamento

jurídico, é vetor para a consecução material dos direitos fundamentais e apenas estará assegurada quando for possível ao homem uma existência compatível com uma vida digna, na qual estão presentes, no mínimo, saúde, educação e segurança. 2. Esse princípio, tido como valor constitucional supremo, é o próprio núcleo axiológico da Constituição, em torno do qual gravitam os direitos fundamentais, auxiliando na interpretação e aplicação de outras normas. 3. Não é dado ao intérprete atribuir à norma jurídica conteúdo que atente contra a dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, contra o princípio de proteção integral e preferencial a crianças e adolescentes, já que esses postulados são a base do Estado Democrático de Direito e devem orientar a interpretação de todo o ordenamento jurídico. (...) Havendo regra a tutelar o direito perseguido em juízo, não deve o julgador adotar exegese restritiva da norma, de modo a amesquinhar o postulado da dignidade da pessoa humana e inibir a plena eficácia do princípio. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Presidência) 0005163-76.2013.4.01.3900, MINISTRO RAUL ARAÚJO - TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO.

É com base nesse princípio da dignidade da pessoa humana que os benefícios previdenciários adquirem o caráter alimentar. Sobre a temática, Yussef Sahid Cahali (2002), ensina que o caráter alimentar corresponde “às pretensões relacionadas à satisfação de demandas primárias do indivíduo, atendidas por meio da aferição contínua de valores aptos a proverem a preservação imediata da vida”.

No mesmo sentido, a Defensora Pública Federal, Wilza Carla Folchini Barreiros (2017) assim esclarece quanto a razão pela qual os benefícios possuem caráter alimentar e substitutivo dos rendimentos obtidos: “Assim, os benefícios previdenciários têm o propósito de proteger segurados dependentes em situações em que a capacidade de manutenção e subsistência do indivíduo resta comprometida”.

Além disso, o disposto no art. 100, § 1º, da Constituição Federal também corrobora a natureza alimentar dos benefícios previdenciários, ao determinar o pagamento relativo aos débitos dessa natureza de forma preferencial sobre todos os demais débitos, exceto aos trazidos no § 2º do mesmo artigo.

Ressalte-se que conforme entendimento firmado por Mauricio Godinho Delgado (2018, p. 872), o valor da prestação previdenciária paga pela Previdência ao segurado pode ser denominada de salário de benefício. Por fim, na mesma obra

ele ainda destaca o seguinte ponto quanto ao salário, podendo ser usado por analogia ao caso de salários de benefícios previdenciários: “A natureza alimentar do salário é que responde por um razoável conjunto de garantias especiais que a ordem jurídica defere à parcela”.

Pelo demonstrado, é inegável o caráter alimentar dos benefícios previdenciários e, justamente por essa característica, é que são geradas diversas problemáticas e questões acerca da possível devolução dos valores percebidos de boa-fé.

### **3.2 Consequências da tutela provisória de urgência**

Ante a todo exposto nesse trabalho monográfico, é cediço que nas ações previdenciárias o autor pode requerer a tutela provisória de urgência para ter seu direito contemplado antes mesmo do deslinde probatório do feito.

Nas ações previdenciárias, em especial, dependendo do lapso temporal transcorrido no curso das ações judiciais, a utilidade da prestação jurisdicional pode se esvaír, tornando a morosidade e a intempestividade da solução judicial um obstáculo para a sua própria efetividade e, em se tratando de verbas alimentares indispensáveis a subsistência do segurado, a situação se torna ainda mais urgente.

Acontece que, no atual cenário brasileiro, a concessão desse importante instituto está diretamente condicionada as consequências de sua posterior modificação ou revogação. Isso porque a questão envolve a mencionada natureza alimentar dos benefícios (item 3.1), bem como a reversibilidade da decisão e a irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé, conforme demonstrado a seguir.

#### **3.2.1 Precariedade da decisão x Irrepetibilidade das verbas alimentares recebidas de boa-fé**

Quanto a precariedade da decisão, Fred Didier Jr., Paula S. Braga e Rafael A. de Oliveira assim preceituam:

A tutela provisória, por ser também precária, poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, por decisão motivada do juiz [...]. A revogação, além de ser imediata, tem eficácia *ex tunc*. Impõe-se, pois, o restabelecimento do estado anterior. (2016, p. 598 e 599)

Em relação as ações previdenciárias, a grande problemática gira em torno dessa necessidade de retornar ao estado anterior da concessão do benefício. Falar nessa devolução por parte do segurado é, em regra, exigir de um indivíduo normalmente hipossuficiente que restitua aos cofres públicos verba que já fora usada para manter sua subsistência.

Ante a problemática, a TNU editou a súmula 51, em 15 de março de 2012, com o seguinte teor: “Os valores recebidos por força de antecipação dos efeitos de tutela, posteriormente revogada em demanda previdenciária, são irrepetíveis em razão da natureza alimentar e da boa-fé no seu recebimento”. (BRASIL, 2017)

Sendo assim, essa premissa de não restituição dos valores percebidos por meio da tutela posteriormente revogada, fundamentava-se na natureza alimentar dos benefícios e na boa-fé objetiva e presumida do beneficiário, mas ainda assim permaneceram notoriamente divergentes as decisões nos casos concretos, principalmente pela divergência da súmula editada frente a previsão legal e jurisprudencial sobre o mesmo assunto.

Sob a visão da Defensora Pública Federal, Wilza Carla Folchini Barreiros, a jurisprudência do STJ já se mostrou contrária ao disposto na referida Súmula ainda em 2013, segundo ela:

Em 12/6/2013 a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça enfrentou novamente o tema ao julgar o REsp 1.384.418/SC, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, desconstruindo sedimentada jurisprudência passou a entender legítima a devolução de valores oriundos da antecipação de tutela posteriormente revogada (2017).

Em ato posterior, o Código de Processo Civil de 2015, inovou no §3º do artigo 300, trazendo um pressuposto negativo para a concessão do instituto, *in verbis*: “a tutela de urgência, de natureza antecipada, não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão”. (BRASIL, 2015)

Interpretando o disposto sob a ótica do doutrinador Cassio Scarpinella Bueno é possível observar o seguinte:

Trata-se de verdadeiro “pressuposto negativo”, que quer inibir a antecipação de tutela no caso do que é comumente chamado de “periculum in mora *inverso*”. É necessário superar a interpretação literal do disposto para contornar o reconhecimento de sua inconstitucionalidade *literal* do dispositivo para contornar o reconhecimento de sua inconstitucionalidade *substancial*: a vedação da concessão da tutela antecipada fundamentada em urgência nos casos de irreversibilidade não deve prevalecer nos casos em que o dano ou o risco que se quer evitar ou minimizar é *qualitativamente* mais importante para o requerente do que para o requerido. (2016, p. 255)

Portanto, na aplicabilidade desse instituto para os requerimentos previdenciários, o caráter alimentar indispensável da verba requerida, deveria ter prevalência em relação a duvidosa reversibilidade da medida, visto que o risco a que se quer minimizar é infinitamente mais importante para o requerente do que oneroso para o requerido, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

No mesmo período de publicação do Código de Processo Civil de 2015, em sede de Recurso Repetitivo, a primeira sessão do STJ pacificou o tema. Na decisão, restou devida a devolução de valores recebidos a título de tutela provisória e posteriormente revogados, fundamentado na precariedade da decisão que concede a tutela provisória, bem como na necessidade de voltar a situação ao status anterior ao recebimento (REsp 1401560 / MT, Ministro para o acórdão Ministro ARI PARGENDLER, julgamento em 12/02/2014, DJe 13/10/2015).

Ante às divergências quanto a Súmula 51 da TNU e do entendimento pacificado no STJ, o Juiz Federal Frederico Augusto Leopoldino Koehler sugeriu, em novembro de 2017, o cancelamento da referida Súmula, alertando para a necessidade de adequação por parte da TNU, *in verbis*:

VOTO VENCEDOR EMENTA: CONSTITUCIONAL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DA PARTE AUTORA. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. SÚMULA N. 42/TNU. NÃO CONHECIMENTO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DA PARTE RÉ. DEVOLUÇÃO DOS VALORES DECORRENTES DE TUTELA ANTECIPADA POSTERIORMENTE REVOGADA. POSSIBILIDADE. ADEQUAÇÃO AO ENTENDIMENTO DO STJ.

PET N. 10.996. RESP REPETITIVO 1.401.560/MT (TEMA 692). CANCELAMENTO DA SÚMULA Nº 51/TNU. INCIDENTE DA PARTE AUTORA NÃO CONHECIDO. INCIDENTE DO INSS CONHECIDO E PROVIDO. [...] Logo, diante da uniformização do entendimento pelo Superior Tribunal de Justiça, inclusive em sede de representativo de controvérsia, e considerando que a matéria em liça não comporta recurso ao Supremo Tribunal Federal, uma vez que houve o reconhecimento de que não há repercussão geral neste tema (TEMA 799), cabe a esta TNU adequar seu entendimento à possibilidade de devolução dos valores recebidos a título de tutela antecipada posteriormente revogada. - Por conseguinte, proponho o cancelamento do enunciado da Súmula nº 51/TNU. - Ante o exposto, VOTO POR NÃO CONHECER DO INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DO AUTOR E DAR PROVIMENTO AO INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DO INSS. (PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL 00049553920114036315, JUIZ FEDERAL FREDERICO AUGUSTO LEOPOLDINO KOEHLER, DJE 10/11/2017.)

Ante a necessidade de atualização, a Súmula de fato foi cancelada por meio do Incidente de Uniformização n. 0004955-39.2011.4.03.6315, julgado em 30/8/2017 pelo Juiz Federal Wilson José Witzel e, de acordo com os autos, o cancelamento se deu ante o entendimento de que o assunto objeto do incidente foi uniformizado no STJ por meio do tema 692, no qual há tese firmada pela Primeira Seção no julgamento do REsp 1.401.560/MT, por meio do acórdão publicado no DJE de 13/10/2015, quanto a obrigatoriedade de devolução dos valores recebidos indevidamente por meio de antecipação de tutela posteriormente revogada.

A partir de então, salvo exceções, o que se tiveram foram decisões determinando a devolução de valores concedidos por tutela provisória posteriormente revogadas sem qualquer distinção da origem e do momento da cassação da medida.

Todavia, o referido Tema n. 692 se encontra afetado, com possível tese de revisão, modificação ou até cancelamento da tese nele firmada. Sobre a revisão, o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes assim anotou:

No voto condutor do acórdão de afetação da matéria ao rito dos repetitivos, o Ministro relator ressalta a necessidade de ampliação do debate das variações a respeito da questão. No ponto, lista as seguintes situações que, dentre outras, poderão ser analisadas pelo Superior Tribunal de Justiça na presente afetação:

a) tutela de urgência concedida de ofício e não recorrida; b) tutela de urgência concedida a pedido e não recorrida; c) tutela de urgência

concedida na sentença e não recorrida, seja por agravo de instrumento, na sistemática processual anterior do CPC/1973, seja por pedido de suspensão, conforme o CPC/2015; d) tutela de urgência concedida initio litis e não recorrida; e) tutela de urgência concedida initio litis, cujo recurso não foi provido pela segunda instância; f) tutela de urgência concedida em agravo de instrumento pela segunda instância; g) tutela de urgência concedida em primeiro e segundo graus, cuja revogação se dá em razão de mudança superveniente da jurisprudência então existente; h) tutela de urgência concedida e cassada, a seguir, seja em juízo de reconsideração pelo próprio juízo de primeiro grau, ou pela segunda instância em agravo de instrumento ou mediante pedido de suspensão; i) tutela de urgência cassada, mesmo nas situações retratadas anteriormente, mas com fundamento expresso na decisão de que houve má-fé da parte ou afronta clara a texto de lei, como no caso das vedações expressas de concessão de medida liminar ou tutela antecipada. Vide Controvérsia 51/STJ - Aplicação, revisão ou distinção do Tema n. 692/STJ. (BRASIL, 2018)

Pelo teor das referidas anotações resta notório que a problemática deve ser analisada sob uma ótica mais específica em cada caso e normatizada em sua completude de forma a não ferir princípios, normas constitucionais, infraconstitucionais e entendimentos firmados, como tem ocorrido em sua maioria.

Enquanto não há decisão quanto o tema, a determinação é de suspensão de todas as ações ainda sem trânsito em julgado, coletivas ou individuais, que versem sobre a temática n. 692/STJ e tramitem em território Nacional, com algumas ressalvas. (Acórdão publicado no DJe de 3/12/2018, questão de ordem nos REsps n. 1.734.627/SP, 1.734.641/SP, 1.734.647/SP, 1.734.656/SP, 1.734.685/SP e 1.734.698/SP).

Importante citar o recente entendimento quanto a situação de cômputo da qualidade de segurado durante o período de recebimento de benefícios previdenciários por meio da concessão de tutela provisória.

A Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) definiu a tese jurídica de que o período de percepção de benefício previdenciário, concedido por força de tutela provisória, pode ser utilizado para efeitos de manutenção da qualidade de segurado. (BRASIL, 2018)

Por todo o demonstrado nesse capítulo, é nítido que a temática da tutela provisória em face do INSS ainda não possui uma determinação específica,

nem mesmo uma diretriz a ser seguida nos casos em que há sua posterior revogação ou modificação, o que ocasiona uma grande insegurança jurídica no atual cenário brasileiro, tanto para os cofres públicos, quanto para os segurados.

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo proporcionou uma análise detalhada sobre a real aplicabilidade da tutela provisória em face do INSS. A obra acadêmica é baseada em artigos científicos, casos comprovados, doutrinas, jurisprudências, pesquisas em sites confiáveis, porquanto que os objetivos propostos foram realmente alcançados

À vista disso, a pretensão de obter dados consistentes sobre as formas de aplicação do instituto, características dos requerentes e segurados, reflexos da medida no cenário jurídico e econômico brasileiro, bem como do beneficiário da concessão. Isto posto, baseou-se em dados consistentes e julgados recentes sobre a temática em comparativo com o que preceitua a lei e instituíram os doutrinadores.

Nesse âmbito, ao analisar a situação de uma forma geral, se verificou que a aplicabilidade da medida é fato gerador de grande insegurança jurídica no atual cenário brasileiro. Ainda não há uma determinação específica, nem mesmo uma diretriz a ser seguida nos casos em que há sua posterior revogação ou modificação.

Inicialmente, restou devidamente demonstrado que há a necessidade de prévia provocação do INSS para que se possa ingressar em Juízo contra a autarquia. Quanto a essa diretriz, ressalto que não a vejo como um empecilho ao livre acesso ao Judiciário, mas sim um filtro para determinar quando há lide e, só assim, a real necessidade de protocolizar demanda.

No mais, o ordenamento jurídico brasileiro possui uma expressiva contrariedade em relação ao recebimento dos benefícios previdenciários por meio

da tutela provisória, tendo em vista que há respaldo tanto para a devolução dos valores no caso de revogação ou modificação da medida, quanto para a impossibilidade de devolução, por se tratar de verba alimentar de caráter irrepêtil.

Pelo teor do exposto, resta evidenciado que a lacuna legal e a contrariedade jurisprudencial sobre o tema é fato gerador de insegurança jurídica no direito brasileiro e, em sendo assim, pressupõe-se a necessidade de um amparo legislativo para regulamentar a problemática.

Assim como há o rol taxativo das doenças que não necessitam de carência para que sejam concedidas, a questão da concessão da tutela provisória poderia ser normatizada por meio de decreto que estabeleça diretrizes claras para a concessão do instituto, bem como nos casos de posterior revogação ou modificação, prevendo também a gravidade das doenças e a condição financeira do segurado a ser tutelado.

A possível medida seria apta a ensejar uma maior segurança jurídica nos pleitos previdenciários, tanto para os segurados, quanto para a Administração Pública. Necessidade mais que latente ante as diversas incongruências da matéria no nosso ordenamento.

Por todo o demonstrado nesse capítulo, é nítido que a temática da tutela provisória em face do INSS ainda não possui uma determinação específica, nem mesmo uma diretriz a ser seguida nos casos em que há sua posterior revogação ou modificação, o que ocasiona uma grande insegurança jurídica no atual cenário brasileiro para todos os envolvidos, necessitando claramente de uma especificação para a análise dos casos concretos e o julgamento das lides postas em Juízo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35 ed. atual. e ampli. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **TNU cancela enunciado da Súmula nº 51**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2017/setembro/tnu-cancela-enunciado-da-sumula-no-51>. Acesso em: 22 abr. 2019

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **TNU firma tese sobre o cômputo de recebimento de benefício do INSS por força de tutela**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2018/marco/tnu-firma-tese-sobre-o-computo-de-recebimento-de-beneficio-do-inss-por-forca-de-tutela>. Acesso em: 24 abr. 2019

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 72, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966**. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm). Acesso em: 4 dez. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 06 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: [http://www.lefisc.com.br/regulamentos/previdencia/in45\\_10/inINSS45\\_10.asp](http://www.lefisc.com.br/regulamentos/previdencia/in45_10/inINSS45_10.asp). Acesso em: 17 jun. 2019

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. Diário Oficial da União de 22 de janeiro de 2015 – atualizada. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>. Acesso em: 4 dez. 2018. Acesso em: 15 nov. 2018

BRASIL. **Institucional**. <https://www.inss.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. **Breve histórico.** <https://www.inss.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/breve-historico/>. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Benefícios.** <https://www.inss.gov.br/beneficios/>. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei 3.807/60.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm). Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 5.869/73 Digital Atualizada.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm). Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. **Lei 8.029/90.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8029cons.htm). Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. **Lei 9.784/99.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 13.105/15 Digital Atualizada.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo do STF.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo522.htm#Tutela%20Antecipada%20contra%20a%20Fazenda%20P%C3%ABlica%20-%202>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula n. 729.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2705>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 631240 RG / MG - MINAS GERAIS, com REPERCUSSÃO GERAL, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/12/2010, DJe-072, DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00206.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+631240%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EPRCR%2E+ADJ2+631240%2EPRCR%2E%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/ax2bu6g>. Acesso em: 14 de jun. de 2019

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**: inteiramente estruturado à luz do novo CPC, de acordo com a Lei n. 13.256, de 4-2-2016. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 255.

CAHALI, Yussef Sahid. **Dos alimentos**. 4ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 18.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**, vol. 1. 16ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17ª edição. Obra revista, atualizada e ampliada, conforme Lei n. 13.467/17 e MPr. N. 808/17. São Paulo: LTr, 2018

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530976163/epubcfi/6/40\[vnd.vst.idref=chapter10\]!/4/272/4@0:0](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530976163/epubcfi/6/40[vnd.vst.idref=chapter10]!/4/272/4@0:0). Acesso em: 27 nov. 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambritte. **Resumo de Direito Previdenciário**. 3ª Edição atualizada até a Lei nº 10.888/2004. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

JÚNIOR, Fred Didier; BRAGA, Paula Sarna; OLIVEIRA, Rafael Alexandria; **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 11.ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, p. 582; 589; 599.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. v. 2. p.198.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 95

MONTEIRO, Samuel. **Dos Crimes Fazendários**. São Paulo: ed. Hemus, 1998. p. 10.

RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. **Tutela provisória** (evolução e teoria geral). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/166/edicao-1/tutela-provisoria-%28evolucao-e-teoria-geral%29>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Repetitivos e IAC. **Tema n. 692**. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&sg\\_classe=REsp&num\\_processo\\_classe=1401560](http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1401560). Acesso em: 26 abr. 2019

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO. **Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Presidência) 0005163-76.2013.4.01.3900**. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/index.xhtml>. Acesso em: 26 abr. 2019.