

**SENTENÇA PREVIDENCIÁRIA E AMPLA DEFESA ADMINISTRATIVA:
ponderações sobre a lei de processo administrativo federal e o novo regimento
interno do conselho de recursos da previdência social**

Pedro Gabriel de Melo Ruiz¹

Resumo: O presente trabalho visa contribuir com o debate doutrinário sobre o processo recursal administrativo, delimitando o instituto da renúncia tácita ao direito de recorrer no âmbito do processo administrativo recursal previdenciário. Para tanto, são analisados os institutos relacionados às sentenças judiciais, atentando-se às adaptações necessárias para o ramo jusprevidenciário. Em seguida, são apresentados os dispositivos do novo Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social, bem como exposta a discussão administrativa que permeia o tema. Por fim, se discorre sobre os limites legais à interpretação do novo Regimento Interno, observada a legislação pertinente.

Palavras-Chave: Direito Previdenciário. Direito Processual Civil. Direito Administrativo. Conselho de Recursos da Previdência Social.

RESUMEN: El presente trabajo busca contribuir con el debate sobre el proceso recursal administrativo, delimitando el instituto de la renuncia tácita al derecho de recurrir en el proceso administrativo recursal de la seguridad social. Para tanto, son analizados los institutos relacionados a la sentencia judicial, atentándose a las adaptaciones necesarias al ramo jusprevidenciario. Entonces, son presentados las disposiciones de lo nuevo Estatuto del Consejo de Recursos de la Seguridad Social, así como se expone la discusión que pasa por el tema. Por fin, se discurre sobre los límites legales a la interpretación del nuevo Regimiento Interno, observada a legislación pertinente.

Palabras clave: Derecho de la Seguridad Social. Derecho Procesal Civil. Derecho Administrativo. Consejo de Apelaciones de la Seguridad Social.

¹ Mestrando em Direito pela UFSC. Especialista em Direito da Seguridade Social pela ESMAFESC / UNIVALI. Representante dos Trabalhadores no Conselho de Recursos da Previdência Social. O presente artigo refere-se ao trabalho de conclusão no curso da ESMAFESC/UNIVALI da Pós-graduação em nível de especialização em Direito da Seguridade Social com Enfoque na Reforma e no Processo Previdenciário. Coordenação do Curso: Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz, Professor Orientador: Juiz Federal Leonardo Cacao Santos La Bradbury.

Introdução

A concessão dos benefícios previdenciários, especialmente as aposentadorias, é um dos temas mais discutidos no âmbito do Direito Previdenciário brasileiro. Porém, como é sabido, há uma grave deficiência de investimento e pessoal para concretizar esta política pública central ao bem-estar da população. Uma das mais frequentes consequências disso, ao lado das injustas negativas no reconhecimento dos direitos previdenciários, é a grave demora para a conclusão dos requerimentos e recursos administrativos.

A Auditoria Operacional n. TC 014.283/2021-2, empreendida pelo Tribunal de Contas da União (2020), apurou que há uma especial demora para análise dos recursos administrativos que tramitam perante o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), agravando a judicialização excessiva da seguridade social. Embora o prazo legal máximo para o recebimento, distribuição, conclusão para julgamento, julgamento, e cumprimento das decisões proferidas nos recursos administrativos é de 9 meses e 10 dias (280 dias), o relatório aponta que os recursos encerram-se, em média, após 2 anos 10 meses e 9 dias (1.029 dias), prazo três vezes e meia maior do que o legalmente admitido.

Esta relação entre a demora da análise e a judicialização gera problemas de primeira ordem, ao sobrecarregar tanto o Poder Judiciário quanto o Executivo com demandas adicionais que poderiam ser suprimidas através de uma análise célere e de qualidade do primeiro requerimento apresentado.

Dentre as diversas interconexões do tema, chama atenção um recorrente fenômeno na prática administrativa: a análise de recursos administrativos após a sua judicialização. No CRPS, é atribuição do Conselheiro Relator ou dos Conselheiros Diligenciadores a verificação da existência de ação judicial sobre matérias recursais – porém, o mesmo relatório do Tribunal de Contas aponta que a conclusão do recurso para julgamento ocorre, em média, quase dois anos e meio (893 dias) após a sua interposição no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) pela pessoa segurada. Isso faz com que, no momento da apreciação recursal, os Conselheiros Julgadores se deparem com ações judiciais que concedem ou indeferem pedidos relacionados aos recursos sob sua tutela, ou ainda ações arquivadas pelo não conhecimento dos direitos judicializados.

Como forma de reconhecer e aprimorar a análise nestas situações, foi emitido um novo Regimento Interno do CRPS (RICRPS), que orienta as decisões a serem

proferidas pelos Conselheiros: regra geral, a judicialização configura a renúncia tácita dos recursos administrativos, implicando no seu não conhecimento.

Entretanto, como a norma não descreveu de forma exaustiva tais situações, há espaço de interpretação. Historicamente, há duas posições majoritárias no CRPS: a primeira defende que a existência de matéria recursal judicializada leva ao seu não conhecimento integral, e a segunda argumenta que o não conhecimento deve ser limitado apenas à matéria judicializada e com decisão resolutive do mérito, procedendo à análise administrativa nos pontos não apreciados pela justiça.

O presente estudo é motivado por este contexto, visando contribuir à discussão doutrinária sobre os efeitos jurídicos das decisões terminativas no reconhecimento administrativo recursal de direitos previdenciários. Através do método hipotético-dedutivo e do procedimento de levantamento bibliográfico, construiu-se três capítulos para responder à pergunta de pesquisa. Inicialmente, aborda-se a sentença judicial e a coisa julgada, realizando as mediações necessárias para com a matéria previdenciária; em seguida, o foco passa à descrição do sistema recursal administrativo previdenciário, com as alterações do RICRPS; então, chega-se a uma tentativa de interpretação daquela norma considerando-se as disposições legais sobre a renúncia de direitos, e as decisões terminativas em matéria previdenciárias.

Ao final do estudo, considera-se juridicamente adequada a interpretação restritiva do novo RICRPS, priorizando a análise do mérito e configurando-se a renúncia tácita do recurso administrativo apenas nas matérias judicializadas que estão em trâmite ou com decisão definitiva transitada em julgado, devendo o recurso prosseguir normalmente na matéria remanescente.

1. A sentença judicial e coisa julgada previdenciárias

A ação judicial referente a direitos ou benefícios previdenciários é objeto de extensa produção intelectual, pelas especificidades que o tema comporta. A instrução e julgamento na tutela de Direitos Sociais merece atenção redobrada, sob pena de furtar da pessoa administrada e, por consequência, da própria sociedade, o usufruto de proteção social genuinamente devida.

Por estas e outras, a sentença judicial no campo do Direito Previdenciário vem sendo intensamente discutida e inovada. Quais seus fundamentos e efeitos? No que se difere da tradição processual civilista? As consequências dessas reflexões atingem

toda a sociedade, de forma que a doutrina vem se voltando cada vez mais a investigações jusprevidenciárias.

O tópico que será abordado na presente pesquisa será o não conhecimento das ações previdenciárias, bem como o “espaço negativo” da sentença de parcial procedência de direitos previdenciários: especificamente, os pedidos extintos sem julgamento de mérito. Trata-se da situação na qual a ação judicial, integral ou parcialmente, não é conhecida pelo Poder Judiciário, que deixa de analisar o mérito e de conceder o provimento jurisdicional.

Para ilustrar a situação, vale refletir sobre a ação que é integralmente rechaçada pelo judiciário, por insuficiência probatória. Nestes casos, impõe-se o não conhecimento pela falta de pressupostos da ação – hipótese enfrentada de forma vinculante pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), como se verá.

Menos estudos abordam a mesma situação quando o não provimento jurisdicional é apenas parcial. Considere uma ação que solicita o reconhecimento de diversos direitos previdenciários (ex.: averbação de vínculo, reconhecimento de tempo especial ou rural) e a concessão de um benefício. Caso não se obtenha total provimento, sendo reconhecidos alguns direitos e não outros, e em não se concedendo o benefício, deverá ser proferida sentença em desfavor da pretensão do segurado.

Nestes casos, o reconhecimento dos direitos na medida em que foram devidamente comprovados serão ratificados pela decisão judicial; enquanto aqueles não comprovados devem ter seus respectivos pedidos declarados improcedentes ou não conhecidos.

É justamente em relação a estes direitos previdenciários não apreciados, que recebem o conteúdo terminativo da sentença e não são conhecidos, que o presente tópico se debruça.

1.1 Efeitos da sentença

A sentença judicial é a decisão que soluciona o litígio apresentado ao Estado, pondo fim ao processo de conhecimento². A primeira classificação tem relação com a resolução do mérito, dividindo-as em sentenças terminativas e sentenças definitivas.

² THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum**. 60 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1181

Caso a ação, por alguma razão, não apresente as condições mínimas para que a lide seja solucionada, a tutela jurisdicional será negada, e a ação será extinta sem resolução de mérito através de sentença terminativa. Por outro lado, se o poder judiciário aprecia a lide, em todo ou em parte, tem-se uma sentença definitiva³.

A sentença terminativa deve ser proferida quando se verificar qualquer uma das situações previstas no art. 485 do CPC, cabendo ao juízo propor o seu saneamento às partes quando possível. Como não há tutela jurisdicional, a sentença terminativa faz coisa julgada formal, apenas finalizando a ação de forma permanente, sem influenciar no direito pretendido pela parte⁴.

Sentenças definitivas põem fim ao processo ao conceder ou negar provimento aos pedidos formulados pela parte autora da ação (ou recorrente, ou reconvinte etc.), com força de lei para as partes envolvidas⁵.

Este tipo de decisão pode ser classificado a partir do tipo de tutela jurisdicional solicitada, enquadrando-se como sentenças declaratórias, condenatórias e constitutivas⁶, havendo posições doutrinárias que defendem, além destas, a existência de sentenças mandamentais e executivas⁷.

Os efeitos da sentença de procedência dependem da sua natureza: se declaratória, condenatória, constitutiva, mandamental ou executiva. A classificação da sentença é feita a partir do principal efeito que possui, porém, sem afastar os seus demais efeitos: havendo uma multiplicidade de pedidos que podem exigir diferentes tipos de tutela judicial, é plenamente possível a coexistência de sentenças que possuem mais de uma natureza⁸.

Ainda que haja o reconhecimento parcial do direito postulado, a decisão é classificada como definitiva, pois determina o provimento jurisdicional em favor da parte⁹. Entretanto, acumula os efeitos das sentenças terminativas e definitivas, na medida em que dá ou nega provimento a alguns pedidos e deixa de conhecer outros, conforme se verá a seguir.

³ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 1182.

⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 1192.

⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 601, 1197.

⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 1239; DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019. p. 346.

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART; Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 568.

⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 1244.

⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 600.

1.2 Efeitos da sentença de parcial provimento

Uma situação peculiar ocorre quando se tem a sentença de parcial provimento à ação. Tem-se uma decisão definitiva, pois ocorre o julgamento do mérito, ainda que de forma parcial; entretanto, os pedidos que não foram providos podem tanto ser indeferidos como ser não conhecidos.

A doutrina estabelece que a sentença deverá manifestar-se quanto a todos os pedidos formulados, vedada a sua ampliação, a apreciação de matéria diversa da pedida e a omissão de pronunciamento sobre os pedidos. Todas estas hipóteses são derivadas do princípio da adstrição (também chamado de princípio da congruência), ensinando que “o juiz deverá ficar limitado ou adstrito ao pedido da parte, de maneira que apreciará e julgará a lide ‘nos termos em que foi proposta’”¹⁰.

Quando a decisão judicial definitiva ou terminativa não pode mais ser alterada, por exemplo pelo transcurso dos prazos recursais, forma-se a coisa julgada. Na matéria apreciada e decidida judicialmente, forma-se a coisa julgada material, cujos efeitos são o exaurimento da lide nos limites em que a decisão foi proferida, e a imposição de obediência à decisão pelas partes¹¹.

A coisa julgada formal, por sua vez, é formada em relação àqueles outros pedidos aos quais, por uma ou outra razão, não houve a possibilidade de prestação jurisdicional, encerrando-se a hipótese de discussão dos mesmos pedidos na mesma ação, sem obstar a propositura de nova ação caso resolvidos os impedimentos que levaram ao seu não conhecimento¹².

Vê-se que o efeito da coisa julgada formal é preponderantemente processual, ao declarar a imutabilidade da sentença e extinguir a ação proposta. Por isso, é possível conferir a existência de coisa julgada formal em toda e qualquer ação, mesmo que todos os pedidos sejam apreciados:

Na verdade, a diferença entre a coisa julgada material e formal é apenas um grau de um mesmo fenômeno. [...] A coisa julgada formal pode existir sozinha em determinado caso, como ocorre nas sentenças meramente terminativas, que apenas extinguem o processo sem julgar a lide. Mas a coisa julgada material só pode ocorrer de par com a coisa julgada formal, isto é, toda sentença para transitar materialmente em julgado deve, também, passar em julgado formalmente.¹³

¹⁰ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 106, 510, 1212.

¹¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 1268.

¹² THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 1182, 1262.

¹³ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 1262-1263.

Dessa forma, ainda que a decisão de parcial provimento seja classificada como sentença com resolução do mérito, não é adequado assumir que ocorre apenas a formação de coisa julgada material. A lógica continua a mesma: forma-se a coisa julgada material quanto aos pedidos apreciados, procedentes ou improcedentes, e a coisa julgada formal quanto aos pedidos não conhecidos.

Finalmente, é preciso realizar algumas mediações necessárias entre a doutrina processual civil e a previdenciária, especificamente quanto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Existem diferenças fundamentais entre os pressupostos de uma e de outra, que exigem a flexibilização e interpretação de acordo com o objeto da tutela judicial: se na primeira trata-se de conflito entre particulares, na segunda tem-se necessariamente a Administração Pública e a pessoa administrada; o pressuposto da igualdade das partes deve ser mitigado nas lides previdenciárias; e ainda há uma incidência maior do interesse público na resolução da lide, ainda que o seu resultado seja a concessão de um benefício apenas à pessoa titular.

Tantas outras situações poderiam ser citadas para ilustrar a radical diferença entre o processo civil clássico e o processo judicial previdenciário. Tais diferenças implicam, também, na adequação dos institutos da sentença e da coisa julgada, aprimorando a prestação jurisdicional nos direitos sociais envolvidos.

1.3 Coisa julgada previdenciária

As garantias constitucionais do direito previdenciário exigem, no âmbito de seu processo, adequações e adaptações. Por exemplo, o citado princípio da adstrição da sentença aos pedidos fica mitigado em favor da máxima da proteção social, admitindo-se a concessão judicial de benefício previdenciário de espécie diversa da postulada ou mesmo daquela requerida administrativamente¹⁴.

No mesmo sentido, o preenchimento dos requisitos concessórios de um benefício previdenciário em data posterior ao seu requerimento ao INSS, ou mesmo do ajuizamento da ação, não podem impedir a concretização da proteção social cujas condições foram implementadas – ou seja, reafirma-se a Data de Entrada do Requerimento.

¹⁴ LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCHYN, Jefferson Luis; KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Prática Processual Previdenciária: administrativa e processual**. 13 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 606.

Esta reafirmação pode beneficiar a pessoa administrada para, inclusive, utilizar-se de lei promulgada no curso do processo – hipótese completamente avessa ao contraditório e delimitação dos pedidos que vigora na doutrina processual civil¹⁵.

Tais situações se justificam pela necessária relativização das normas civil-processuais para a garantia do bem da vida previdenciário: a concessão do benefício ao qual a pessoa segurada implementou os requisitos de forma imediata, e a concretização da proteção social de forma mediata.

Para justificar e delimitar os parâmetros através dos quais a relativização da coisa julgada previdenciária deve ocorrer, Schuster, Savaris e Brum Vaz¹⁶ desenvolvem o princípio da não preclusão ao direito previdenciário, que se desdobra em duas consequências práticas de interesse: a imprescritibilidade e o não perecimento indiscriminado do bem jurídico previdenciário.

A primeira consequência traduz a impossibilidade de prescrição do direito previdenciário, independentemente de seu exercício ou não pela pessoa segurada, possibilitando a sua análise judiciária a qualquer momento. A segunda revela a impossibilidade de separar, definitivamente, a pessoa segurada de seu direito fundamental à proteção social, resultando na emissão de decisão terminativa sem resolução de mérito quando não for comprovado o direito reivindicado, ao invés de indeferi-lo em decisão definitiva¹⁷.

Savaris também destaca que nas lides previdenciárias, deve presumir-se a hipossuficiência de recursos e informações do polo ativo / pessoa administrada em relação ao demandado / INSS / Estado, e a ação passa a exigir também a atuação do Poder Judiciário para adequar seus procedimentos nesta relação desigual. O reconhecimento do bem da vida previdenciária toma protagonismo, preterindo normas até então aplicadas no processo judicial, pois “a coisa julgada não deve significar uma técnica formidável de se ocultar a fome e a insegurança social para debaixo do tapete da forma processual, em nome da segurança jurídica”¹⁸.

¹⁵ SCHUSTER, Diego Henrique; SAVARIS, José Antonio; BRUM VAZ, Paulo Afonso. **A garantia da coisa julgada no processo previdenciário: para além dos paradigmas que limitam a proteção social**. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 43.

¹⁶ SCHUSTER, Diego Henrique; SAVARIS, José Antonio; BRUM VAZ, Paulo Afonso. **A garantia da coisa julgada no processo previdenciário [...]**. p. 123-126.

¹⁷ SCHUSTER, Diego Henrique; SAVARIS, José Antonio; BRUM VAZ, Paulo Afonso. **A garantia da coisa julgada no processo previdenciário [...]**. p. 128-134.

¹⁸ SAVARIS, José Antonio. Coisa julgada previdenciárias como concretização do direito constitucional a um processo justo. In Revista Brasileira de Direito Previdenciário, v. 1, p. 65-86, 2011. Disponível em: <https://www.joseantoniosavaris.com.br/coisa-julgada-previdenciaria/>.

Assim, após análise judicial do caso concreto, a extinção sem julgamento de mérito pela falta de prova do direito deve ser entendida “como uma decisão ‘nestes termos’ ou ‘por agora’”¹⁹. Neste mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou a seguinte tese no Tema 629:

A ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial, conforme determina o art. 283 do CPC, implica a carência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo, impondo sua extinção sem o julgamento do mérito (art. 267, IV do CPC) e a consequente possibilidade de o autor intentar novamente a ação (art. 268 do CPC), caso reúna os elementos necessários à tal iniciativa.²⁰

Portanto, a sentença previdenciária deve ser proferida de acordo com as provas apresentadas (*secundum eventum probationis*), demandando a ausência de manifestação judicial naquilo que não restou comprovado e, nesta medida, extinguindo tais pedidos sem resolução do mérito.

No presente tópico, foi exposta a nova dinâmica jusprocessual previdenciária, que em anos recentes vem admitindo a flexibilização das normas processuais civis para a garantia dos direitos previdenciários da população. Em especial, a sentença previdenciária passou por alterações relevantes, que exigiram a sua maior delimitação em relação àquilo que efetivamente foi comprovado nos autos para, ao fim do processo, evitar o perecimento injusto de direitos não comprovados pelo indeferimento dos pedidos e formação de coisa julgada material quanto a estes.

No próximo capítulo, serão apresentados aspectos do recurso administrativo e do recurso administrativo previdenciário, especialmente quanto às interações legalmente previstas entre este e a ação previdenciária.

2. O recurso administrativo previdenciário e a sua renúncia

Quando a pessoa segurada apresenta um requerimento ao INSS e seu direito não é devidamente reconhecido, tem-se a opção de reformar a decisão através de duas vias: administrativa ou judicial.

A ação judicial previdenciária, como desenvolvido no capítulo anterior, está em constante evolução para proporcionar a melhor prestação jurisdicional às pessoas

¹⁹ ¹⁹ SCHUSTER, Diego Henrique; SAVARIS, José Antonio; BRUM VAZ, Paulo Afonso. **A garantia da coisa julgada no processo previdenciário [...]**. p. 134.

²⁰ STJ, Corte Especial, Recurso Especial 1352721/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, d.j. 16/12/2015

administradas quanto a este ramo jurídico. Já na via administrativa, o remédio jurídico adequado é, regra geral, o Recurso Ordinário direcionado ao CRPS.

Ocorre que, pela inafastabilidade da jurisdição e desnecessidade de exaurimento da via administrativa para recorrer ao Poder Judiciário, é comum haver recursos administrativos com pedidos parcial ou integralmente judicializados. Esta situação é agravada pela demora na análise administrativa recursal, pressionando a pessoa administrada a buscar uma resposta pela via judicial pelo silêncio administrativo do Estado.

Dessa forma, quando os Conselheiros Julgadores começam a análise de um recurso administrativo, frequentemente há ação judicial com objeto parcial ou integralmente coincidente, em trâmite ou com decisão transitada em julgado. Por previsão expressa do RICRPS e do Decreto 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social – RPS), a propositura de ação judicial leva ao não conhecimento do recurso administrativo, configurando a renúncia tácita ao direito de recorrer.

O direito de recorrer na via administrativa é um dos direitos fundamentais individuais, previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), art. 5º, inciso LV: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Marrara descreve que do direito à ampla defesa deriva o direito à interposição de recursos, envolvendo tanto pedido de reconsideração do próprio órgão, como em recurso a órgão superior ou de controle / fiscalização²¹.

O controle ou tutela administrativa é conceito-princípio elaborado para atender especialmente à Administração Pública indireta. Apesar de possuir independência para perseguir seus fins legalmente instituídos, bem como autonomia administrativa e financeira, é preciso que a pessoa jurídica política estabeleça um sistema de fiscalização para verificar se o ente descentralizado está cumprindo com seus deveres legais. O controle administrativo surge para manter a independência do ente e garantir a fiscalização eficiente de suas atividades, resguardada sua autonomia institucional²².

A principal legislação que rege o processo administrativo federal é a Lei 9.784/1999, Lei do Processo Administrativo Federal (LPA). Visto que os recursos são

²¹ MARRARA, Thiago. Princípios de processo administrativo. In **Revista Digital De Direito Administrativo**, 7(1), 85-116. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i1p85;116>.

²² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 70.

contra decisões de autarquia do Poder Público Federal, aplicam-se as prescrições legais seus processos iniciais e recursais. A LPA consagrou elevou a pluralidade de instâncias administrativas a um princípio do processo administrativo, limitando o trâmite recursal a até três instâncias. A exceção seria no caso de a decisão administrativa ser proferida, desde o início, pela autoridade máxima do órgão, caso no qual caberia apenas pedido de reconsideração²³.

No âmbito do processo administrativo previdenciário, o recurso contra decisão do INSS é direcionado ao CRPS, cuja competência é justamente julgar os recursos contra decisões proferidas pelo INSS, na forma do Decreto 3.048/1999, art. 303, § 1º, inciso I, alíneas; e do PBPS, art. 126, §3º - que serão reproduzidos oportunamente. O art. 303 do RPS determina que o CRPS é integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social, tratando-se, portanto, de recurso administrativo direcionado a órgão externo de controle jurisdicional das decisões administrativas.

Contextualizado o arcabouço legal aplicável à discussão em tela e o fluxo básico dos recursos administrativos previdenciários, passa-se à análise da renúncia de direitos e, especificamente, do direito de recorrer.

2.1. Renúncia a direitos disponíveis

A renúncia é ato jurídico através do qual o titular de direitos os renega, ficando definitivamente impedido de exercê-los. Portanto, para o presente trabalho, o termo renúncia deve ser entendido exclusivamente como renúncia abdicativa.

Na ampla gama de bens e direitos que compõe o patrimônio jurídico das pessoas cidadãos no Brasil, alguns destes são reputados indisponíveis, cuja característica principal é a sua irrenunciabilidade. Não há um rol destes direitos, conceituando-se, de forma geral, como os direitos fundamentais, os direitos humanos e os da personalidade²⁴.

No âmbito do Direito Civil, os requisitos para a renúncia de direitos são as mesmas para a sua transação: as pessoas devem ser maiores e capazes, versando

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.p. 695-696.

²⁴ VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? In **Revista de Processo**, 251, 391-426. 2016. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4597236/mod_resource/content/0/TRANSACAO_DE_DIREITOS_INDISPONIVEIS%20-%20Elton%20Venturi.pdf.

sobre direitos disponíveis de sua titularidade e manifestando a sua vontade de maneira expressa²⁵.

No caso do processo administrativo, a desistência e renúncia de direitos disponíveis é direito da pessoa administrada, conforme os arts. 51 e 52 da LPA:

Capítulo XIII – Da Desistência E Outros Casos De Extinção Do Processo

Art. 51. O interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis.

§ 1o Havendo vários interessados, a desistência ou renúncia atinge somente quem a tenha formulado.

§ 2o A desistência ou renúncia do interessado, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.

Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

Da leitura do dispositivo, verificam-se algumas características da renúncia de direitos disponíveis: deve ser expressa e formal, possui efeitos individuais e submete-se ao interesse público. Todavia, está implícita a necessidade de tratar-se de direitos de sua própria titularidade.

A supremacia do interesse público sobre a renúncia individual de direitos justifica-se pela irrenunciabilidade dos interesses coletivos pelos indivíduos e pela própria Administração Pública. A titularidade dos interesses públicos é da coletividade, sendo apenas guardados e tutelados pela Administração Pública²⁶.

É possível enunciar, atendendo os critérios estabelecidos na doutrina cível e administrativa, que a renúncia a direitos em processo administrativo exige que o titular dos direitos se manifeste expressa e formalmente sobre a sua vontade, acarretando efeitos estritamente individuais e ressalvado o interesse público no caso concreto.

Uma vez manifestada a renúncia em acordo com os critérios legais supra, o titular dos direitos renunciados não mais pode exercê-los perante a administração pública. Por essa razão, o Código Civil estabelece que a renúncia a direitos deve ser interpretada de forma estrita ao seu objeto.

²⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I [...]**. p. 1202-1204.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. p. 66-67.

Tais são as condições gerais sobre renúncia a direitos disponíveis, já contextualizada no âmbito administrativo. Entretanto, há uma situação específica de renúncia a direitos que, à primeira vista, parece contrapor-se a muito do que acima foi desenvolvido: a renúncia tácita ao direito de recorrer administrativamente sobre matéria previdenciária, que possui contornos próprios.

2.2 Renúncia Tácita Ao Direito De Recorrer No Processo Administrativo Previdenciário

A renúncia tácita ao direito de recorrer administrativamente, no âmbito previdenciário, possui previsão específica na Lei 8.213/1991, em seu art. 126, § 3º: “A propositura de ação que tenha por objeto idêntico pedido sobre o qual versa o processo administrativo importa renúncia ao direito de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso interposto”.

Inicialmente, merece destaque a evidente diferença entre o direito de recorrer na via administrativa e a pretensão recursal, este último o direito material previdenciário. A renúncia sobre o direito de recorrer implica apenas na impossibilidade de exercer o direito de recurso em determinada matéria ou direito, jamais podendo interferir no próprio direito material.

O exemplo prático mais evidente seria na decisão administrativa previdenciária de revisão de benefício, em cujo processo a pessoa administrada informa que não possui expressa sua renúncia ao direito de recurso. Há a possibilidade de exercer o direito material (benefício previdenciário), porém não mais de apresentar recurso administrativo, pois este último foi renunciado.

Da análise conjunta entre a norma previdenciária específica e a administrativa geral depreende-se uma situação excepcional, na qual o requisito da manifestação expressa fica mitigado, podendo ser suprimido quando há identidade de objetos entre o recurso administrativo e a ação judicial.

Entretanto, restam dúvidas sobre os limites dessa mitigação e do próprio instituto da renúncia, neste caso específico. O Direito Processual Civil, através do Código de Processo Civil (CPC), traz aportes teóricos e doutrinários importantes ao debate. Apesar de não tratar especificamente do processo administrativo, há pontos de contato aplicáveis subsidiariamente ao mesmo, sendo obrigatória a sua observância quando a legislação específica é insuficiente.

O CPC estabelece que a declaração de vontade de renunciar a direitos processuais, como o é o direito de ação ou de recurso, forma um negócio jurídico processual unilateral com plena eficácia²⁷. Portanto, para a doutrina processual civil, a renúncia ao direito de recorrer é a renúncia à tutela do Estado no conflito.

Para a caracterização da renúncia tácita, que suprime um dos requisitos da renúncia a direitos disponíveis, é necessário haver a identidade entre o(s) pedido(s) do recurso administrativo e da ação judicial, consoante a literalidade da previsão legal. Essa identidade deve vir pela análise do pedido da ação, que é o objeto do processo²⁸. Sua previsão legal consta especialmente nos arts. 322 a 329, estabelecendo que deve ser certo, determinado, claro e coerente.

A renúncia ao direito de recorrer possui como efeito a impossibilidade de seu titular exercer este direito. Portanto, no contexto do processo administrativo, tem-se a existência de decisão administrativa acerca de direito material da pessoa administrada que se torna definitiva no âmbito da Administração Pública. Para sua alteração, seria necessário recorrer ao controle judicial da decisão, não mais cabendo a reanálise por órgão hierarquicamente superior ou de controle / fiscalização.

A aplicação destas leis no processo administrativo recursal previdenciário, entretanto, atravessa por normas infralegais de cada instância federal, que orientam o entendimento de seus agentes públicos sobre matérias de fato e de direito. Visando a análise da aplicação destes dispositivos legais no âmbito do CRPS, tais normas serão expostas na seção a seguir.

2.3. O Regimento Interno Do Crps E A Renúncia Tácita

Ao receber uma decisão insatisfatória do INSS, a pessoa segurada tem garantido o seu direito de recorrer, facultando-lhe a interposição de recurso ao CRPS. No âmbito do CRPS, três atos infralegais principais regulamentam o seu funcionamento: o RPS, o RICRPS, e a Instrução Normativa CRPS 01/2022 (IN).

Especificamente quanto à renúncia tácita, há apenas uma previsão genérica no RPS, art. 307, que reproduz a disposição constante no PBPS, com leve alteração na redação. Tampouco a IN 01/2022 trata a fundo sobre o tema, apenas reforçando que se identificada ação judicial com identidade de pedidos com o recurso administrativo,

²⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I [...]**. p. 535, 591.

²⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I [...]**. p. 887.

configura-se a renúncia tácita e a desistência do recurso interposto, levando ao seu não conhecimento.

Aprovado pela Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência n. 4.061, de 12 de dezembro de 2022, o RICRPS é a norma que trata mais largamente o tema, trazendo mais concretude às situações que a Administração Pública enfrenta no julgamento dos recursos com matéria coincidente a ação judicial. Diz a norma:

Art. 57. Constituem razões de não conhecimento do recurso:
[...] III - a renúncia à utilização da via administrativa para discussão da pretensão, decorrente da propositura de ação judicial;

Art. 70. A propositura, pelo interessado, de ação judicial que tenha objeto idêntico ao recurso administrativo importa em renúncia tácita ao direito de recorrer na esfera administrativa e a sua desistência, observado o disposto no art. 55 deste Regimento.

§ 1º Considera-se idêntica a ação judicial que contiver as mesmas partes, causa de pedir e pedido idênticos ao do recurso administrativo, sendo definidos, para este fim, como:

I - partes: os sujeitos de determinada relação jurídica, na qual uma delas demanda algo, em face de outra, independentemente do direito alegado existido ou não;

II - causa de pedir: o conjunto de fatos ao qual o requerente/recorrente atribui o efeito jurídico que pretende obter com o processo por ele instaurado; e

III - pedido: o efeito jurídico que se pretende obter com a instauração do processo.

§ 2º Incluem-se na situação descrita no parágrafo anterior, ações judiciais que versem sobre fatos ou o direito objeto do processo administrativo.

O caput do art. 70 determina que, para a ocorrência da renúncia tácita do direito de recurso administrativo deve haver identidade do objeto entre o recurso administrativo e ação judicial, levando ao não conhecimento do recurso conforme o art. 57. Esta identidade do objeto é caracterizada através de três requisitos: a identidade de partes, da causa de pedir, e dos pedidos.

A identidade das partes é verificada quando as partes demandante e demandada ocupam os seus polos equivalentes. Em regra, é a situação na qual o administrado ocupa o polo ativo de ação judicial em face do INSS, havendo exceções quando existem interessados no recurso administrativo.

No CPC, a causa de pedir refere-se aos fatos que dão sustentação ao direito pretendido e aos fundamentos jurídicos do pedido, que em conjunto formam a causa

de pedir. Os fatos em si constituem a causa de pedir remota, enquanto a sua repercussão jurídica é a causa de pedir próxima²⁹.

O RICRPS, acertadamente, suprimiu a necessidade de explicitação dos fundamentos jurídicos pela pessoa segurada: assim como no processo civil cabe ao juízo estabelecer os fundamentos jurídicos adequados, pode o Conselheiro do CRPS identificar qual a legislação aplicável para o caso concreto. Fundamentalmente, o que se exige é a descrição suficiente do fato gerador do direito, para então verificar seus possíveis efeitos jurídicos³⁰.

O pedido é a decorrência lógica da aplicação do direito, o objetivo que o administrado busca através do recurso administrativo. O Direito Processual Civil ensina que o pedido contém duas faces. O pedido mediato é o tipo de tutela requerida, se condenatória, mandamental etc.; enquanto o pedido imediato é a solução da lide na forma pleiteada³¹. Apesar de não se adentrar em tais meandros na seara administrativa, é fundamental revelar as duas ordens que constituem o pedido, pois é a partir da sua identificação na ação judicial que os efeitos jurídicos de eventual renúncia serão verificados no âmbito administrativo.

Os três requisitos são oriundos da doutrina civilista, e podem ser conferidos no CPC, art. 337, § 2º, que estabelece os critérios para identificar ações judiciais idênticas para fins de configuração da litispendência e coisa julgada.

A incorporação da doutrina processual civil no processo administrativo previdenciário recursal é salutar, pois reconhece a aplicação de determinados institutos de forma expressa, concedendo-lhe maior estabilidade e aproveitando as discussões doutrinárias e melhorias processuais dos anos recentes. Porém, é preciso ressaltar que, assim como o Poder Judiciário vem adaptando o ramo à especificidade do Direito Previdenciário, é fundamental adotar as disposições legais *cum grano salis*, visto que sua aplicação supletiva ou subsidiária não pode subverter a finalidade dos institutos propriamente previdenciários.

Consta no § 2º do art. 70 uma inovação normativa, na qual seria possível configurar a renúncia tácita ao direito de recorrer administrativamente apenas pela identidade de fatos ou direito, ou seja, da causa de pedir ou do pedido, entre o processo administrativo e a ação judicial.

²⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 212.

³⁰ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 886.

³¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 212.

Através do entendimento retrocitado, vem aumentando o número de julgamentos que entendem possível configurar a renúncia tácita através da identidade de um conjunto reduzido de fatos ou de um pedido apenas, levando à desistência integral do recurso administrativo interposto.

A redação do dispositivo, e o respectivo entendimento, entretanto, não pode constituir limitação ao exercício do direito fundamental de recorrer administrativamente, tornando regra aquilo que deveria ser situação excepcionalíssima – a supressão da manifestação expressa para renúncia de direitos.

Apresentou-se neste tópico as inovações trazidas pelo novo RICRPS, ao possibilitar a interpretação extensiva da renúncia tácita. Na próxima seção, com os aportes do estudo da sentença e coisa julgadas previdenciárias, serão apresentadas limitações às interpretações ampliativas da renúncia tácita no recurso administrativo.

3. Interações entre a sentença previdenciária e o novo RICRPS

O reconhecimento da renúncia tácita no CRPS é um tema controverso. Há duas posições históricas no Conselho: a primeira defendendo a desistência integral do recurso administrativo se houver qualquer coincidência com a ação judicial, e a segunda argumentando que a desistência é parcial, exclusivamente naquilo que for matéria comum entre o recurso e a ação.

As duas posições possuem seus fundamentos, mas estão em evidente contraposição. Através do estudo do instituto da renúncia e a exposição das previsões do RICRPS, vê-se de imediato que a interpretação da norma infralegal deve ser condicionada à observância da legislação: em especial a LPA, o CPC e o Código Civil.

A partir do desenvolvido até o momento, é preciso então analisar as hipóteses de renúncia tácita previstas no RICRPS sob a ótica da legislação vigente, para garantir que o reconhecimento da renúncia tácita nos processos administrativos previdenciários recursais respeite os direitos das pessoas administradas.

3.1 Renúncia Tácita Como Hipótese Excepcional

Como já descrito, a renúncia a direitos disponíveis exige manifestação expressa e formal da pessoa segurada, possui efeitos individuais e submete-se ao interesse público. A regra geral é a exigência da manifestação da pessoa administrada, com uma exceção legalmente prevista que a dispensa.

A dispensa da manifestação ocorre quando se identifica, em ação judicial, os mesmos pedidos constantes em recurso administrativo, configurando-se então a renúncia tácita. Portanto, vê-se que a propositura de ação judicial com pedidos coincidentes é o fato que configura a hipótese legal e suprime a necessidade de manifestação da pessoa administrada.

O PBPS faz referência expressa aos pedidos da ação judicial, que determinam exatamente o limite da análise administrativa da renúncia tácita. Em outras palavras, não é autorizado à Administração Pública suprimir a manifestação da pessoa administrada caso não haja ação judicial com identidade de pedidos.

Os demais pedidos constantes em recurso administrativo, para os quais não há pedido idêntico em ação judicial, não se enquadram no critério legalmente estabelecido para a exceção. Portanto, ainda se submetem à regra geral da renúncia de direitos, não sendo possível suprimir a manifestação expressa e formal da pessoa titular do direito a recurso administrativo.

3.2 Necessária identidade dos pedidos

Há ainda a exigência legal de identidade entre os pedidos judicial e administrativo, o que não se configura quando o objeto administrativo é mais amplo do que o judicial. A literalidade da lei ensina que há desistência do recurso administrativo quando houver a identidade dos objetos judicial e administrativo.

Ora, se foi estabelecido aqui que a regra geral para a renúncia de direitos é a manifestação expressa da pessoa, e consta esta mesma previsão na LPA, não há possibilidade de ampliar a renúncia tácita por meio de norma infralegal.

No mesmo sentido, a própria LPA admite a hipótese de desistência parcial do recurso administrativo, o que novamente demonstra a possibilidade de exercer o direito de recurso, nas formas regulamentares, em relação a cada um dos direitos materiais envolvidos na decisão administrativa.

Por fim, dispõe ainda o Código Civil que a renúncia deve ser interpretada de forma restritiva. Entendendo-se que o ato da renúncia tácita é a propositura de ação judicial, não é cabível a expansão dos efeitos deste ato para outros direitos que não são objeto daquela mesma ação.

3.3 Existência De Fatos Comuns

Uma grande novidade é a caracterização da renúncia tácita pela existência de fatos comuns ao recurso administrativo e à ação judicial, afastando-se completamente da teoria civilista. Vale lembrar que a causa de pedir possui dois aspectos fundamentais: a causa remota, que é o fato em si, e a causa próxima, que é a repercussão jurídica do fato.

A redação do RICRPS, ao possibilitar a configuração da renúncia tácita em “ações judiciais que versem sobre *fatos ou o direito objeto* do processo administrativo” (grifos nossos), parece fazer referência apenas a causa de pedir remota, sem considerar a repercussão jurídica daqueles fatos.

É fundamental destacar este ponto, pois a dissociação entre as causas de pedir remota e próxima pode gerar distorções na identificação de recursos administrativos e ações judiciais idênticas. Os mesmos fatos podem ter mais de uma repercussão jurídica³², sendo fundamental analisar a causa de pedir em sua unidade. Do contrário, seria possível afastar o direito de recurso da pessoa administrada através de ação judicial que não necessariamente trata do mesmo direito que é objeto do recurso administrativo.

Para além disso, a redação está em dissonância com a previsão do PBPS, para o qual é fundamental a identidade de pedidos, e não apenas dos fatos ou do direito. O pedido da ação judicial é a efetiva prestação jurisdicional à qual se persegue, identificando-se a partir deles a extensão da coincidência dos objetos.

Seria a hipótese de, por exemplo, impedir a análise administrativa de pedidos de averbação de vínculo ou reconhecimento de união estável, quando estiverem sendo discutidos em ações trabalhista ou cível, respectivamente. Nesta hipótese, tem-se a mesma causa de pedir remota, que são os fatos vínculo empregatício e união estável, porém com causas de pedir próximas diversas (p.e.: anotação na carteira, direito à meação) e cujos pedidos também divergem.

Portanto, a identidade apenas da causa de pedir remota, dos fatos, não é suficiente para configurar a hipótese legal de renúncia tácita. É necessário identificar também a pretensão (pedidos) da pessoa administrada, para verificar a identidade entre o recurso administrativo e a ação judicial.

Ainda, há de se destacar que o julgamento das ações previdenciárias ocorre *secundum eventum probationis*, privilegiando o que foi comprovado nos autos. A mera

³² THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I** [...]. p. 212.

alegação em sede de requerimento ou petição inicial não é suficiente para garantir que a sentença se manifestará sobre o tema, sendo julgada sem a resolução de mérito nas matérias sob as quais há incerteza.

Proferida sentença sem julgamento de mérito, cujo propósito é justamente possibilitar a comprovação e efetivação dos direitos alegados e não comprovados, a Administração Pública não pode se furtar de instruir e julgar os pedidos, com vistas de garantir o direito fundamental à proteção social.

3.4 Coisa Julgada Formal E O Recurso Administrativo

O processo judicial previdenciário sofreu profundas alterações nos últimos anos, impulsionadas pela doutrina e ratificadas pela jurisprudência. Em especial, os fatos não comprovados em ação judicial devem ser decididos de forma a evitar o perecimento irreversível dos direitos alegados, impondo a extinção sem resolução do mérito no que não houver certeza.

Entretanto, a previsão expressa do art. 126, § 3º, da Lei 8.213/1991 determina que a propositura de ação judicial gera a renúncia tácita ao recurso administrativo, regulamentada pelos arts. 57, III e 70.

É conhecida a longa demora em obter uma resposta para os requerimentos e recursos administrativos, levando recorrentemente à judicialização dos direitos pleiteados. Não é raro que, ao se apreciar um recurso administrativo, exista ação judicial relacionada ao pedido recursal. Menos sobre o justo e o injusto, o presente busca entender se é juridicamente adequado o não conhecimento do recurso nestes casos, especialmente sobre pedidos que não foram conhecidos pelo Poder Judiciário.

A sentença judicial previdenciária gravitou em favor da extinção sem resolução de mérito de pedidos e ações para garantir que, apresentadas mais provas, seja possível ajuizar nova ação visando efetivá-los. O entendimento se justifica por privilegiar a análise de mérito e concretizadora do direito à proteção social, afastando empecilhos formais-processuais que poderia frustrá-lo.

Nesse sentido, a disposição do PBPS é atingida de forma indireta pela guinada jurisprudencial: com a alteração do sentido das sentenças previdenciárias, é preciso reavaliar o sentido da renúncia tácita nos recursos administrativos.

Se em um primeiro momento a disposição busca trazer segurança jurídica para evitar decisões conflitantes entre o CRPS e o Poder Judiciário, isso não ocorre quando tem-se uma decisão sem resolução de mérito. A alteração judiciária em favor

desta, reservando o indeferimento de pedidos para hipóteses mais restritas, interfere também nos efeitos extraprocessuais da sentença para a Administração Pública.

Não parece adequado que o Poder Judiciário tome um passo tamanho, relativizando a coisa julgada, e a Administração Pública utilize do mesmo expediente para não conhecer dos direitos requeridos. Um dos sentidos do Tema 629 do STJ é possibilitar o requerimento administrativo de direitos judicializados posteriormente.

Portanto, a importância à qual foi alçada a garantia da proteção social exige também que a Administração Pública, especificamente o CRPS, analise o mérito dos recursos administrativos de sua competência com ações judiciais ou pedidos extintos sem resolução do mérito, conforme a fundamentação do próprio Tema 629 do STJ.

3.5. Interpretação Conforme A Legislação Federal Aplicável

As três hipóteses de interpretação retro possuem, em diferentes medidas, dissonância com a legislação federal vigente no tocante ao instituto da renúncia a direitos disponíveis. Seja pela ampliação de uma exceção legalmente prevista, seja pela necessidade de comparar estritamente os pedidos do recurso administrativo e da ação judicial, seja pela insuficiência da mera existência de fatos comuns para verificar a identidade da pretensão e tutela requeridas. Portanto, uma interpretação do RICRPS que esteja de acordo com as normas apresentadas merece ser construída.

A renúncia de direitos na esfera administrativa é admitida, regra geral, através de manifestação expressa e formal de seu titular, com efeitos individuais e na medida em que não interfira no interesse público, conforme leitura sistêmica da LPA e o CPC.

O direito de recurso administrativo admite renúncia nos termos do CPC e do PBPS. Há uma exceção legal à regra geral da renúncia a direitos, na qual admite-se a renúncia do direito de recorrer tacitamente, sem a manifestação expressa da pessoa administrada, quando há interposição de ação judicial com pedidos idênticos ao do recurso administrativo.

O critério para configuração da renúncia tácita é a identidade dos pedidos entre o recurso administrativo e a ação judicial, levando à desistência do recurso interposto. O RICRPS aumentou o rigor da análise e especificou que, além dos pedidos, devem ser idênticos também as partes e causa de pedir.

A coincidência parcial dos pedidos não pode levar à desistência integral do recurso, tanto pela necessidade de interpretar a renúncia estritamente conforme o Código Civil, quanto pela não configuração de identidade dos pedidos, havendo

apenas coincidência parcial. Nestas hipóteses, seria cabível a aplicação da LPA para configurar a renúncia tácita na matéria coincidente, levando à desistência parcial do recurso interposto.

A configuração de renúncia tácita através da identificação de fatos comuns pode gerar graves distorções no instituto, pois apenas os fatos (causa de pedir remota) não são suficientes para caracterizar nenhuma identidade entre o recurso administrativo e a ação judicial. Os fatos podem ter mais de uma repercussão jurídica e, portanto, devem ser analisados em conjunto com a fundamentação jurídica (causa de pedir próxima) e a pretensão (pedidos).

Caso a análise recursal administrativa ocorra após o trânsito em julgado de decisão judicial definitiva ou terminativa, a renúncia tácita deve ser reconhecida nos limites da coisa julgada material, não atingindo os pedidos que eventualmente não sejam apreciados pelo Poder Judiciário ou, ainda, que possuam sentença sem julgamento de mérito nos termos do Tema 629 do STJ.

Dessa forma, a única hipótese na qual há renúncia tácita que implique na desistência total do pedido é quando a pretensão administrativa é integralmente coincidente com a ação judicial, ou está integralmente abarcado por ela. Nos demais casos, havendo coincidência parcial de pedidos, é necessário reconhecer a desistência do recurso administrativo apenas na matéria comum, não sendo possível apenas a análise dos fatos para configurar a identidade entre o recurso administrativo e a ação judicial.

Por fim, a identidade entre a ação judicial e o recurso administrativo tampouco é apto a levar a efeito a renúncia tácita do último, quando a primeira tiver sido extinta sem resolução do mérito. A não apreciação judicial, conforme visto, é uma escolha em favor da possibilidade de concretização futura dos direitos pleiteados, não havendo justificativa para a aplicação do § 3º do art. 126 nestes casos.

Considerações Finais

O direito de recurso administrativo é um direito fundamental, integrante do direito e princípio da ampla defesa, e previsto na Lei do Processo Administrativo Federal. Por sua relevância na vida da pessoa administrada, a sua renúncia deve observar estritamente os ditames legais, quais sejam: manifestação expressa e formal de seu titular, efeitos individuais e primazia do interesse público.

A hipótese legalmente prevista para mitigar a necessidade de manifestação da pessoa administrada no recurso administrativo previdenciário é quando há propositura de ação judicial com pedidos idênticos, conforme o Plano de Benefícios da Previdência Social. Nessa situação, ocorre a renúncia tácita ao direito de recorrer administrativamente, e a desistência do recurso interposto.

Na nova edição do Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social, constam dispositivos que poderiam ampliar as hipóteses de renúncia tácita, mitigando a necessidade de manifestação da pessoa administrada para além daquela prevista legalmente.

Em contraposição do novo Regimento Interno com a bibliografia consultada, verificou-se que deve haver uma interpretação restritiva do art. 70 e seus dispositivos, com vistas a garantir a ampla defesa no processo administrativo previdenciário.

O estudo desenvolvido levou ao entendimento de que a única hipótese de renúncia tácita que leva à desistência integral do recurso administrativo é aquela na qual este é totalmente coincidente ou é contido pela ação judicial. Caso haja coincidência apenas parcial, na qual existam pedidos outros nos processos administrativo e judicial, deve ocorrer a renúncia tácita tão somente na matéria coincidente, levando à desistência parcial do recurso administrativo, e mantendo-se a análise da pretensão remanescente.

Dessa forma, o Regimento Interno mantém a coerência com a Lei de Processo Administrativo Federal, o Código de Processo Civil e o Código Civil, garantindo os direitos previdenciários das pessoas administradas no âmbito do processo administrativo previdenciário recursal.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Brasília, DF, 25 jul 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF, 17 mar 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência n. 4061, de 12 de dezembro de 2022. **Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-de-recursos-da-previdencia-social/RICPRSPORTARIAMTPN4.061DE12DEDEZEMBRODE2022PORTARIAMTPN4.061DE12DEDEZEMBRODE2022DOUImprensaNacional.pdf>.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 014.283/2021-2. **Auditoria no processo de recurso administrativo previdenciário**. Brasília, 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1428320212/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.

LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCHYN, Jefferson Luis; KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Prática Processual Previdenciária: administrativa e processual**. 13 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART; Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MARRARA, Thiago. Princípios de processo administrativo. *In Revista Digital De Direito Administrativo*, 7(1), 85-116. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i1p85;116>.

SAVARIS, José Antonio. Coisa julgada previdenciárias como concretização do direito constitucional a um processo justo. *In Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, v. 1, p. 65-86, 2011. Disponível em: <https://www.joseantoniosavaris.com.br/coisa-julgada-previdenciaria/>.

SCHUSTER, Diego Henrique; SAVARIS, José Antonio; BRUM VAZ, Paulo Afonso. **A garantia da coisa julgada no processo previdenciário: para além dos paradigmas que limitam a proteção social**. Curitiba: Alteridade, 2019.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum**. 60 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? *In* **Revista de Processo**, 251, 391-426. 2016. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4597236/mod_resource/content/0/TRANSACAO_DE_DIREITOS_INDISPONIVEIS%20-%20Elton%20Venturi.pdf.