

## REPENSANDO O CONTROLE JURISDICIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA: COMO NÃO INCENTIVAR O LITÍGIO?

### *RETHINKING JUDICIAL REVIEW OF SOCIAL SECURITY POLICY: HOW NOT TO ENCOURAGE LITIGATION?*

*Thiago Mesquita Teles de Carvalho*

Mestrando no Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)  
Juiz Federal

**RESUMO:** Este artigo explora a relação entre o modelo de controle jurisdicional da política pública previdenciária e a judicialização dos benefícios previdenciários. Inicialmente, propõe instrumentos de mensuração da judicialização em relação à ação administrativa, e do grau de desacordo dos entendimentos entre Judiciário e Administração. Na sequência, analisa se o modelo de controle jurisdicional incentiva a litigiosidade, a partir de teste realizado com os casos dos benefícios rurais e da aposentadoria especial. Por fim, propõe um ajuste nesse modelo, como forma de racionalizar a judicialização dos benefícios.

**Palavras-chave:** Controle judicial. Política pública. Previdência Social. Litigiosidade. Incentivos.

**ABSTRACT:** *This paper explores the relationship between the model of judicial review of social security policy and the judicialization of social security benefits. Initially, instruments to measure the rate of judicialization in relation to administrative action and the degree of disagreement between the understandings of judges and Administration are proposed. Subsequently, the paper analyzes whether the model of judicial review encourages litigation, based on a test carried out with the cases*

*of rural benefits and special retirement. Finally, it proposes an adjustment to this model, as a way of rationalizing the judicialization of benefits.*

**Keywords:** *Judicial review. Public policy. Social Security. Litigiosity. Incentives.*

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A busca pelo Poder Judiciário para resolver questões relacionadas, direta ou indiretamente, a benefícios e serviços do Regime Geral de Previdência Social traduz a chamada judicialização da previdência social.

Dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no painel interativo Justiça em Números Digital<sup>1</sup>, revelam que a Justiça Federal de 1ª instância (juizados especiais federais – JEF e varas federais) recebeu 2.046.074 processos novos em matéria previdenciária somente no ano de 2020. Considerando que, em 2014 – quando os dados passaram a ser compilados –, esse número foi de 1.299.632, houve um crescimento de 63,51% da judicialização no período.

Por sua vez, a representatividade das demandas previdenciárias em relação ao total de causas novas passou de 52,34% para 65,10% no âmbito dos JEF, de 2014 a 2020. Nas varas federais, esse percentual foi de 13,48% para 19%.

Houve, portanto, um crescimento tanto dos números absolutos da judicialização da previdência social, quanto da representatividade dessa espécie de demanda em relação ao total das novas causas recebidas anualmente pela Justiça Federal de 1ª instância.

Por outro lado, esses dados não permitem aferir se houve um crescimento da judicialização em relação à magnitude da ação administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia responsável pela execução da política pública previdenciária.

A judicialização de uma política pública ocorre, de regra, quando o interessado vê negado um direito que julga possuir. Por conseguinte, quando há a ampliação da ação administrativa relacionada à determinada política pública, é natural que a quantidade de demandas impugnando-a também aumente, mas isso não significa necessariamente que houve majoração relativa da litigiosidade.

---

1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portal CNJ, 2021. Justiça em Números. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Consultado em: 17 de dezembro de 2021.

A correlação entre judicialização e ação administrativa pode ser verificada sempre que a propositura da ação judicial tiver por pressuposto uma decisão administrativa específica relativa ao interessado. Este é o caso das demandas que postulam a concessão de benefícios previdenciários. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>, “a concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS”. Esse entendimento, contudo, não será aplicado em determinadas situações, como no caso de mora administrativa em decidir o requerimento, ou quando o entendimento do INSS for “notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado<sup>3</sup>”. A desaposentação<sup>4</sup> constitui exemplo deste último caso. As demandas pretendiam que o Poder Judiciário reconhecesse o direito à desaposentação a partir de interpretação da Constituição, corrigindo uma falha na política pública previdenciária<sup>5</sup>. Como o INSS não reconhecia esse direito, os interessados podiam formular a pretensão diretamente em juízo, independentemente de qualquer postulação administrativa prévia.

A partir dessas considerações, objetivando correlacionar a judicialização com a magnitude da ação administrativa, este trabalho filtrou, no universo das demandas previdenciárias, aquelas em que presumidamente houve uma manifestação prévia do INSS em relação à postulação do interessado. Em seguida, fazendo uma aproximação com as taxas de recorribilidade e de reversibilidade propostas por Gico Jr e Arake (2019), este artigo propõe métricas de judicialização relativa de benefícios previdenciários e de sucesso da judicialização.

Gico Jr e Arake<sup>6</sup>, partindo da premissa da teoria juseconômica de que a escolha de litigar decorre de uma decisão racional em que são ponderados os custos e

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 631.240 (Tema 350)**. Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-221 DIVULG 27-09-2017 PUBLIC 28-09-2017.

3 *Ibidem*.

4 Os segurados que, após se aposentarem, continuavam contribuindo para a previdência social, postulavam o direito de renunciar à aposentadoria com o objetivo de, somando as contribuições a ela supervenientes, obter nova aposentadoria com rendimento mensal superior à original. Em suma, nisso consistia a chamada desaposentação.

5 Após milhares de processos ajuizados, o STF reconheceu que a Constituição não prevê o direito à desaposentação (v. RE 661256, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-221 DIVULG 27-09-2017 PUBLIC 28-09-2017).

6 *Ibidem*, p. 6 s.

benefícios esperados com o processo, sustentam a necessidade de mensurar as taxas de recorribilidade e de reversibilidade das sentenças judiciais, e utilizá-las como instrumentos de gestão judicial. A taxa de recorribilidade é calculada a partir da razão entre a quantidade de recursos pela quantidade de decisões recorríveis, ao passo que a taxa de reversibilidade, do número de recursos pelo número de reformas das decisões recorridas. Os resultados revelados por essas taxas constituiriam subsídio para que os atores do processo possam fazer sua escolha, por exemplo, sobre seguir a jurisprudência do tribunal (juízes), ou sobre interpor uma apelação (partes), incentivando um ciclo virtuoso de racionalização da litigiosidade<sup>7</sup>.

Nessa linha, também as taxas propostas neste trabalho poderão trazer informações úteis para racionalizar a tomada de decisão dos atores envolvidos na judicialização da previdência social, fornecendo incentivos para reorganização de comportamentos que se encontram na base causal do fenômeno.

A propósito, pesquisa elaborada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER, 2020), fez uma incursão aprofundada nas causas do fenômeno da litigiosidade previdenciária, analisando os incentivos associados à judicialização dos benefícios. As principais causas da judicialização foram categorizadas em quatro macroproblemas<sup>8</sup>: (i) dificuldade de acesso à instância administrativa para requerer benefícios, (ii) subaproveitamento da via administrativa pelo INSS, (iii) subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial, (iv) pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados.

Apontou a pesquisa que:

A excessiva judicialização pode ser entendida a partir de um duplo movimento. De um lado, as insuficiências da análise administrativa e, de outro, a expansão da atuação do Judiciário. Esse processo é marcado pelo ruído na comunicação entre as duas instituições, seja pela não interiorização da autarquia dos precedentes jurisprudenciais, seja, por vezes, pela desconsideração dos desenvolvimentos do processo administrativo na análise judicial (INSPER, 2020, p.134)

---

7 *Ibidem*, p. 14.

8 *Ibidem*, p. 134.

A partir de um recorte das causas apontadas, este artigo explora, por fim, como o modelo de controle jurisdicional da política pública previdenciária adotado pelo Poder Judiciário constitui um fator de incentivo à litigiosidade dos benefícios previdenciários.

Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 26-27) afirmam que uma política pública possui dois elementos fundamentais: “intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”.

Esses elementos são abordados a partir de um processo conhecido como ciclo de políticas públicas, constituído, segundo o modelo dos autores, pelas fases de identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação<sup>9</sup>.

Contudo, o modelo que procura apreender o processo formativo da política pública, como simplificação da realidade que é, termina por negligenciar diversos aspectos desta, como o impacto causado pela judicialização da política. Partindo do de Secchi, Coelho e Pires, os autores Barreiro e Furtado (2015, p. 304) propõem um modelo integrando a judicialização ao ciclo de políticas públicas.

O presente trabalho procura, por fim, fazer uma aproximação desses modelos com a realidade da judicialização dos benefícios previdenciários, propondo mudanças para racionalizar a judicialização dos benefícios, a partir da perspectiva dos incentivos à judicialização.

## **1. A JUDICIALIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM NÚMEROS**

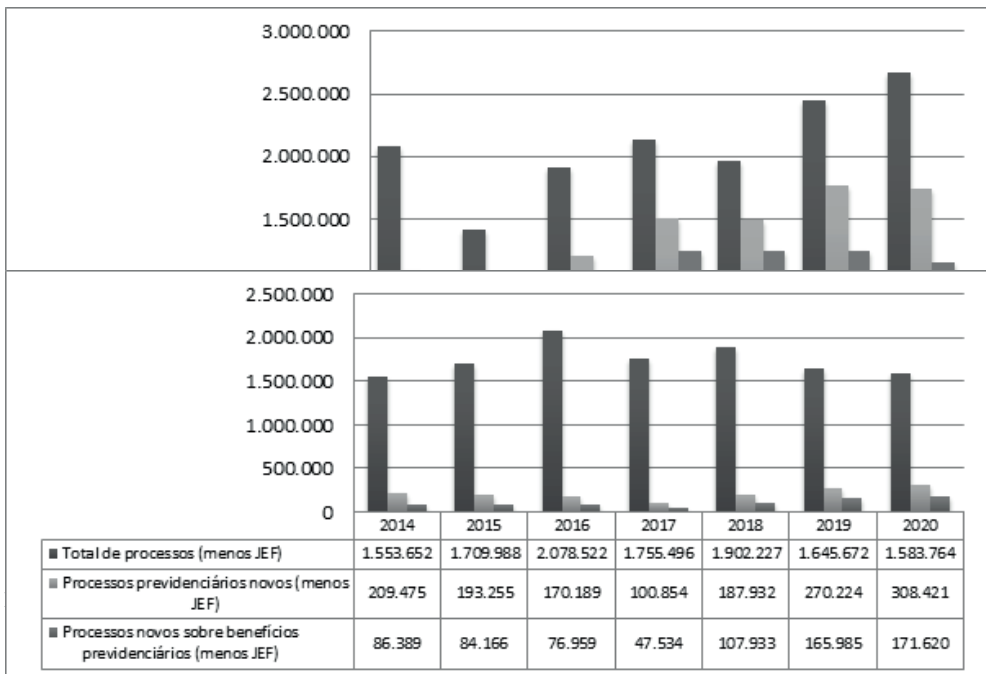
Este artigo pretende abordar a judicialização de benefícios previdenciários, parcela quantitativamente mais significativa da litigiosidade envolvendo a previdência social.

Os gráficos abaixo, elaborados a partir de dados coletados no painel interativo Justiça em Números Digital, expõem, em relação aos JEF e às varas federais, a proporção entre processos novos, processos novos previdenciários e processos novos sobre benefícios previdenciários. Nesta última categoria, foram considerados

---

9 *Ibidem*, p. 96 s.

apenas os processos cujo assunto foi classificado como “Benefícios em Espécie” e, adicionalmente, como “Auxílio-Doença Previdenciário”, “Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)”, “Aposentadoria por Invalidez”, “Aposentadoria por Tempo de Contribuição (Art. 55/6)”, “Salário-Maternidade (Art. 71/73)”, “Pensão por Morte (Art. 74/9)”, “Auxílio-Acidente (Art. 86)”, “Aposentadoria Especial (Art. 57/8)”, “Aposentadoria por Tempo de Serviço (Art. 52/4)”, “Auxílio-Reclusão (Art. 80)”, “Auxílio-Doença Acidentário” e “Aposentadoria por Invalidez Acidentária”. Não foram computados os processos com os seguintes assuntos: “Abono de Permanência em Serviço (Art. 87)”, “Ferroviário”, “Ex-combatentes”, “Renda Mensal Vitalícia”, “Seguro-defeso ao pescador artesanal profissional”, “Pecúlios (Art. 81/5)”, “Salário-Família (Art. 65/70)”.



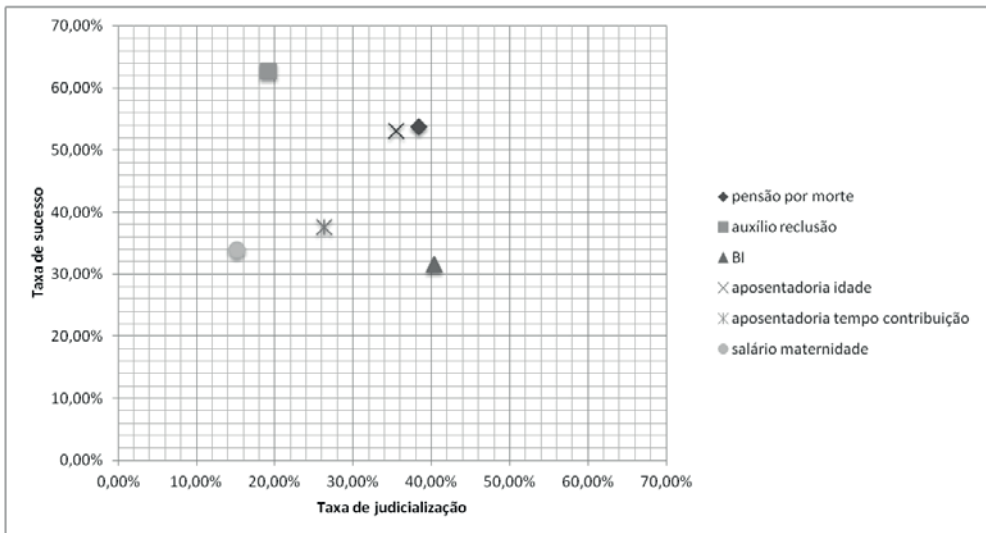
Dados relativos às varas federais. Gráfico elaborado pelo autor com dados do painel Justiça em Números Digital.

O recorte dos dados às demandas sobre benefícios previdenciários em espécie se deve à necessidade de isolar, na maior medida possível, apenas os processos judiciais antecedidos de uma decisão específica do INSS relativa ao litigante, de modo a buscar uma correlação entre a magnitude da ação administrativa e a judicialização, a ser retratada por métricas de judicialização relativa e de sucesso da judicialização.

A razão do número de processos judiciais pelo número de indeferimentos de benefícios pelo INSS revela a taxa de judicialização relativa ( $T_{jud} = \text{Qtd. processos} / \text{Qtd. Indeferimentos administrativos}$ ).

Por sua vez, a taxa de sucesso da judicialização é obtida a partir da razão entre o número de benefícios concedidos judicialmente e o número de processos ajuizados ( $T_{sucesso} = \text{Qtd. concessões judiciais} / \text{Qtd. processos}$ ).

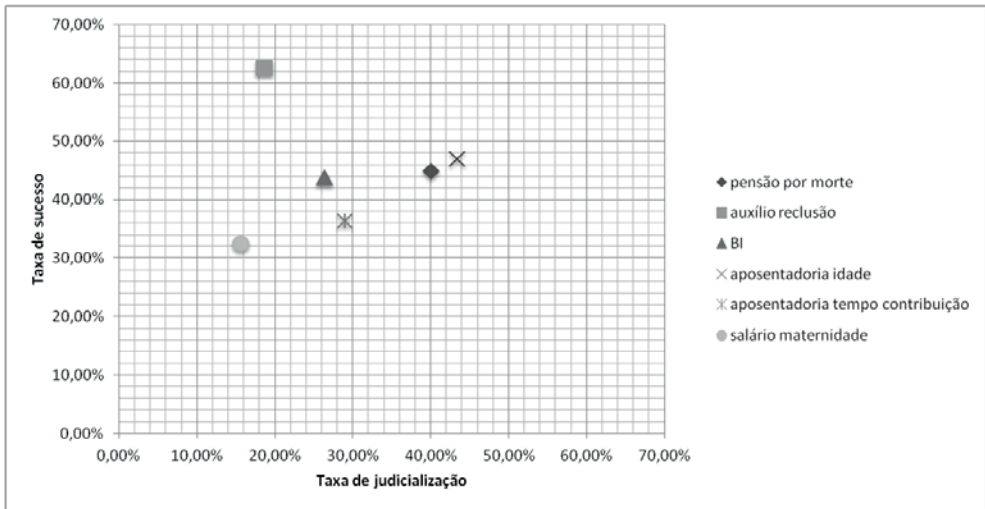
Os gráficos abaixo explicitam as taxas de judicialização e de sucesso nos anos de 2019 e 2020, discriminando por espécie de benefício. No grupo BI<sup>10</sup> foram reunidos os benefícios por incapacidade (auxílio-doença previdenciário e acidentário, aposentadoria por invalidez previdenciária e acidentária<sup>11</sup>, auxílio-acidente).



Ano: 2019. Gráfico elaborado pelo autor com dados obtidos no painel Justiça em Números Digital do CNJ, nos Boletins Estatísticos da Previdência Social e fornecidos pela GEXSOB/INSS.

10 Optou-se por reunir os benefícios por incapacidade em um único grupo, diante da fungibilidade existente entre eles, tanto na esfera administrativa, quanto judicial.

11 Auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, a partir da publicação da Emenda Constitucional 103/2019, passaram a ser nomeados, respectivamente, por auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente.



Ano: 2020. Gráfico elaborado pelo autor com dados obtidos no painel Justiça em Números Digital do CNJ, nos Boletins Estatísticos da Previdência Social e fornecidos pela GEXSOB/INSS.

Em relação aos benefícios por incapacidade, de 2019 para 2020, a taxa de judicialização cai, e a de sucesso, sobe. Para os demais benefícios, há menores variações, sugerindo uma tendência de estabilidade. Uma hipótese para explicar o movimento quanto aos benefícios por incapacidade está relacionada à pandemia do Covid-19. As restrições materiais à realização de perícias médicas, tanto na esfera administrativa, quanto na judicial, associado a mudanças na implementação da política previdenciária relativa a essa espécie de benefícios<sup>12</sup> podem ter sido as causas na redução da judicialização dos benefícios por incapacidade<sup>13</sup>.

As taxas de judicialização e de sucesso da aposentadoria especial não foram incluídas, a fim de evitar distorções no gráfico. Isso porque se identificou, para essa espécie de benefício, uma taxa de judicialização de 376,84% e 522,66%, nos anos de 2019 e 2020, respectivamente. Houve mais processos judiciais que indeferimentos administrativos, o que pode ser explicado pela busca direta da via judicial, sem

12 Em razão das restrições decorrentes da pandemia, a Lei 13.982/2020 autorizou a concessão de auxílio-doença sem a realização de perícia médica.

13 Conforme dados do painel Justiça em Números Digital, em 2019, foram 890.081 processos novos sobre benefícios por incapacidade, e 517.791 sobre os demais benefícios; em 2020, foram 639.390 novos processos sobre benefícios por incapacidade, ao passo que, sobre os demais, 691.997.



a formulação de um prévio requerimento específico ao INSS<sup>14</sup>, bem como pela judicialização da aposentadoria especial amparada em indeferimento administrativo de aposentadoria por tempo de contribuição. Por sua vez, as taxas de sucesso da judicialização da aposentadoria especial foram mensuradas em 34,59% e 33,69, nível próximo do da aposentadoria por tempo de contribuição.

Ressalvados os benefícios por incapacidade, já referidos em comentário anterior, é possível constatar certa estabilidade nos níveis de sucesso da judicialização dos benefícios entre 2019 e 2020. Portanto, infere-se que houve, no período, manutenção do grau de desacordo entre INSS e Poder Judiciário. De outra perspectiva, pode-se dizer que a judicialização não promoveu, ao longo do tempo, uniformização significativa da aplicação da legislação entre as esferas administrativa e judicial, ou minimização dos erros administrativos. Diante disso, mantidas as demais variáveis (*e.g.*, regulamentação dos benefícios e custos do processo), não há expectativa de redução da judicialização, já que a probabilidade de sucesso da demanda constitui fator de incentivo ao litígio.

Ressalta-se, neste momento, que a judicialização dos benefícios previdenciários é fenômeno complexo, sujeito a influxos que podem variar a depender da espécie de benefício. Um aprofundamento nos dados pode corroborar essa afirmação.

Faz-se uma última incursão quantitativa, dessa vez para comparar os níveis de concessão judicial e administrativa dos benefícios previdenciários, distinguindo-se também entre as clientelas rural e urbana. A clientela rural é constituída pelos segurados rurais – notadamente, pelos segurados especiais, mas também pelos segurados empregado rural, avulso rural, contribuinte individual rural –, ao passo que a urbana, pelos demais.

Os quadros abaixo apresentam o total de benefícios concedidos por espécie e por clientela, considerando as concessões do INSS e judiciais, e expõe o percentual, em relação a esse total e por clientela, de concessões decorrentes de decisões judiciais:

---

14 Hipótese autorizada pelo STF, no julgamento do Recurso Extraordinário 631.240 (Tema 350), para situações excepcionais, como quando o entendimento do INSS é notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.

2019	Total	Urbana	Rural	Concedidos judicialmente (%)		
				Total	Urbana	Rural
Aposentadoria por idade	731.773	460.072	271.701	13,2%	3,8%	29,1%
Aposentadoria por tempo de contribuição	400.703	399.376	1.327	13,6%	13,5%	23,0%
Aposentadoria especial	21.029	21.013	16	84,4%	84,41%	100,00%
Apos. por tempo de contribuição de professor	15.206	15.206	0	3,8%	3,8%	
Benefícios por incapacidade	2.752.959	2.520.960	231.999	9,8%	8,9%	18,7%
Pensão por morte previdenciária	441.912	315.394	126.518	9,0%	7,2%	13,3%
Auxílio-reclusão	18.239	17.363	876	31,6%	32,0%	23,3%
Salário-maternidade	633.442	460.372	173.070	3,1%	0,9%	8,8%

Ano: 2019. Elaborado pelo autor com dados dos Boletins Estatísticos da Previdência Social.

2020	Total	Urbana	Rural	Concedidos judicialmente (%)		
				Total	Urbana	Rural
Aposentadoria por idade	625.644	346.073	279.571	18,8%	9,2%	30,7%
Aposentadoria por tempo de contribuição	293.889	292.988	901	25,3%	25,3%	31,1%
Aposentadoria especial	25.703	25.684	19	93,9%	93,92%	100,00%
Apos. por tempo de contribuição de professor	7.786	7.786	0	14,6%	14,6%	
Benefícios por incapacidade	2.486.679	2.343.737	142.942	11,3%	10,2%	28,1%
Pensão por morte previdenciária	398.399	281.223	117.176	9,5%	7,9%	13,3%
Auxílio-reclusão	9.561	9.086	475	61,6%	62,8%	38,1%
Salário-maternidade	550.315	382.186	168.129	4,3%	1,1%	11,6%

Ano: 2020. Elaborado pelo autor com dados dos Boletins Estatísticos da Previdência Social.

É possível inferir, a partir das informações sobre a representatividade das concessões judiciais em relação ao total, o grau de desacordo – seja decorrente de erro ou de divergência na aplicação das normas – entre INSS e Poder Judiciário quando da concessão de benefícios previdenciários.

Os casos dos benefícios para a clientela rural e da aposentadoria especial sobressaem-se, para fins de análise.

Quanto aos benefícios para a clientela rural, ressalvado o caso do auxílio-reclusão, constata-se que a representatividade das concessões judiciais é significativamente superior àquela identificada para os mesmos benefícios da clientela urbana<sup>15</sup>. Uma vez que a legislação não diferencia os requisitos dos benefícios com base na clientela, é possível concluir que questões especificamente relacionadas com o regime jurídico da clientela rural – desde a interpretação de normas versando sobre a caracterização dos segurados rurais, até questões operacionais, como a forma de provar o tempo de atividade rural – ensejam significativos desacordos entre INSS e Poder Judiciário.

Em relação à aposentadoria especial, aproximadamente, 9 de cada 10 benefícios concedidos decorreram de decisão judicial nos anos de 2019 e 2020, destoando

<sup>15</sup> Não foi possível obter dados sobre o número de indeferimentos, ou de processos, por clientela, o que inviabilizou a mensuração das taxas de judicialização relativa e de sucesso com base nesse critério.

fortemente dos patamares vistos para as demais espécies de aposentadoria. Importa mencionar, também, que 99,9% das aposentadorias especiais foram concedidas à clientela urbana, pelo que é possível desprezar os fatores atinentes exclusivamente à judicialização dos benefícios da clientela rural. Portanto, é possível inferir que os desacordos repousam nas questões especificamente relacionadas à aposentadoria especial, como a definição das atividades e agentes nocivos capazes de ensejar o reconhecimento da atividade especial, e a forma de prová-la.

## **2. RACIONALIZAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS**

Assumindo que um interessado somente ajuizará uma demanda quando tiver contra si uma decisão especificamente desfavorável emitida pelo INSS, ou quando quiser impugnar uma falha da política previdenciária que esteja impedindo a fruição de determinado benefício, é possível sustentar que a racionalização da judicialização da previdência perpassa pela redução dos erros do INSS na decisão de requerimentos administrativos, e minimização dos desacordos com o Poder Judiciário sobre o que constitui o conteúdo da política previdenciária, de modo a, mantidas as demais variáveis<sup>16</sup>, aproximar o valor esperado da demanda judicial tanto quanto possível ao valor esperado de uma análise administrativa adequada.

A tradição juseconômica afirma que a propositura de uma demanda decorre de uma decisão racional da parte, e ocorre quando a utilidade esperada com o processo supera os custos dele decorrentes (GICO JR, 2014, p. 181). Em outras palavras, um processo só será ajuizado se a probabilidade de obter a utilidade compensar os custos (custas legais, honorários de advogado e de perito, etc.<sup>17</sup>).

---

16 Reitera-se que os argumentos deste artigo partem da premissa de que as demais variáveis são mantidas. A argumentação desenvolvida considera a regulamentação (com seus defeitos e qualidades) posta, e procura abordar o problema dentro desse paradigma. Mudanças legislativas tornando menos complexo o regime dos benefícios ou ampliando o custo do litígio para as partes, por exemplo, teriam impacto na magnitude da judicialização, mas esses aspectos não são objeto deste trabalho.

17 Também deve-se considerar como custo com o processo o custo de oportunidade do litigante e do advogado. A investigação desse aspecto dos custos do processo se mostra relevante, notadamente para avaliar instrumentos para desincentivar litígios por meios não tradicionais, é dizer, por meios que não envolvam, por exemplo, a majoração de custas processuais ou a redução do público elegível à gratuidade judiciária. Esses custos, contudo, não são considerados neste artigo.

Na judicialização dos benefícios previdenciários, assume-se que os custos com o processo são desprezíveis. Sobre este ponto, além de ser difundido o reconhecimento indiscriminado da gratuidade judiciária, nos JEF, onde tramitam cerca de 80% dos processos previdenciários, as partes têm isenção de custas e de honorários sucumbenciais em primeira instância<sup>18</sup>. Ademais, é difundida a contratação do advogado com base no êxito, logo, somente haverá pagamento de honorários contratuais se houver sucesso na demanda.

Nesse contexto, é possível dizer que a utilidade esperada do processo é o valor do benefício previdenciário multiplicado pela probabilidade de sucesso da demanda – a taxa de sucesso, como visto antes, é significativamente alta. Assim, assumindo que os custos do processo previdenciário são desprezíveis, a escolha será por litigar desde que haja alguma probabilidade concreta de obter o benefício<sup>19</sup>.

A partir dessas premissas, retoma-se a ideia de que a racionalização da judicialização dos benefícios previdenciários perpassa, necessariamente, pela aproximação do valor esperado do processo judicial com o valor esperado de uma análise administrativa adequada, ou seja, uma análise em que as normas previdenciárias sejam corretamente aplicadas, e os fatos e provas, razoavelmente examinados.

O modelo de controle jurisdicional da política previdenciária, contudo, não parece estar concorrendo para que haja uma aproximação desses valores; pelo contrário, parece estar distanciando-os. Dito de outra forma, esse modelo tem concorrido para agravar duas das causas do fenômeno da judicialização dos benefícios previdenciários: o subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial, e a pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados<sup>20</sup>.

A hipótese trabalhada neste artigo é a de que esse modelo promove o desenvolvimento de um sistema em que as normas aplicadas à concessão de benefícios previdenciários em sede judicial passam a ser distintas daquelas aplicadas em sede

---

18 V. art. 54 da Lei 9.099/1995.

19 Importante anotar que, neste trabalho, a decisão por demandar foi analisada apenas da perspectiva do autor. No processo previdenciário, o réu será uma entidade pública cujas atribuições e finalidades institucionais são definidas por lei. Assim, o papel dos incentivos econômicos na tomada de decisão do INSS merece uma abordagem particular, não analisada neste trabalho.

20 INSPER. *Op. cit.*, p. 134.

administrativa. Assim, quanto maior a produção de precedentes sobre determinado tema, mais profundo tende a ser o desacordo entre INSS e Poder Judiciário e, conseqüentemente, maior será o incentivo ao litígio.

Com o intuito de testar essa hipótese, foram selecionados os casos da judicialização da aposentadoria especial e dos benefícios das clientelas rurais, referidos no tópico anterior deste artigo, e aferida a representatividade desses temas no universo dos precedentes qualificados (recursos repetitivos e representativos de controvérsia) da Turma Nacional de Uniformização, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal<sup>21</sup>.

O gráfico abaixo contempla precedentes cujo cerne da tese envolve questão jurídica relativa a regime jurídico de benefício previdenciário específico. Precedentes envolvendo, genericamente, o regime jurídico de benefícios não foram considerados. Os precedentes foram classificados, por objeto, em três grupos: Aposentadoria Especial, Benefícios por Incapacidade e Demais benefícios. O grupo Benefícios por Incapacidade compreende os benefícios auxílio-doença previdenciário e acidentário, aposentadoria por invalidez previdenciária e acidentária, e auxílio-acidente; o grupo Demais benefícios compreende as demais espécies de aposentadoria, pensão por morte, auxílio-reclusão e salário-maternidade.

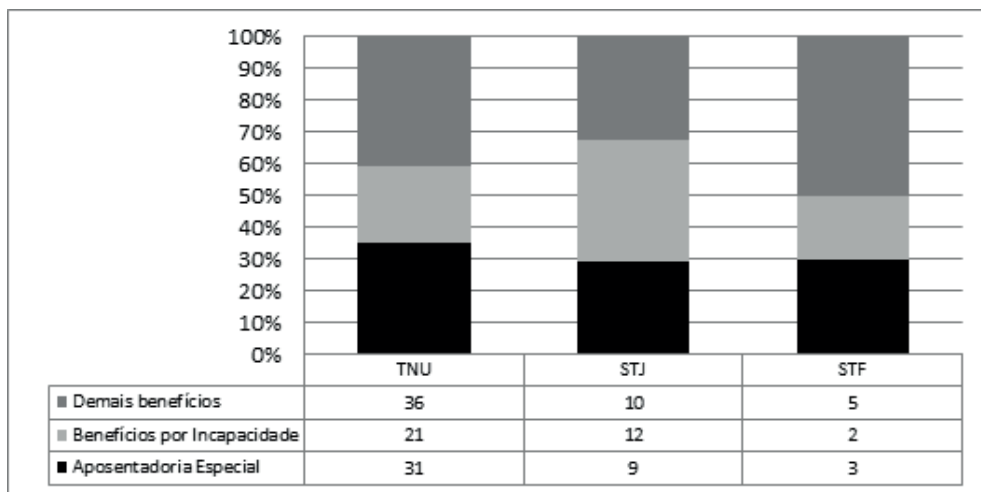


Gráfico elaborado pelo autor com dados extraídos dos sítios eletrônicos do Conselho da Justiça Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

21 As tabelas com a classificação dos precedentes estão em anexo.

A aposentadoria especial tem representatividade de cerca de 30% do total de precedentes qualificados analisados em cada órgão jurisdicional, muito embora tenha representado apenas 3,6% e 5,4% do total de processos sobre benefícios previdenciários, em 2019 e 2020, respectivamente.

Em números absolutos, considerando o quantitativo de precedentes por benefício, a aposentadoria especial também se sobressai – registre-se que os grupos Demais benefícios e Benefícios por Incapacidade compreendem várias espécies de benefícios.

Quanto aos benefícios das clientelas rurais, isolados os precedentes cujo cerne da questão jurídica envolve especificamente o regime jurídico de segurados urbanos ou rurais, a distribuição dos julgados é retratada no gráfico abaixo. Os precedentes foram classificados em três grupos: Contribuinte Individual – CI e Facultativo, Urbana (menos CI e Facultativo) e Rural. No grupo CI e Facultativo, estão precedentes sobre contribuinte individual e segurado facultativo, abrangidos pela clientela urbana; no grupo Urbana (menos CI e Facultativo), estão os demais segurados da clientela urbana (empregado, avulso e doméstico); o grupo Rural compreende os segurados especiais, e residualmente as demais categorias de segurado que possam exercer atividade rural.

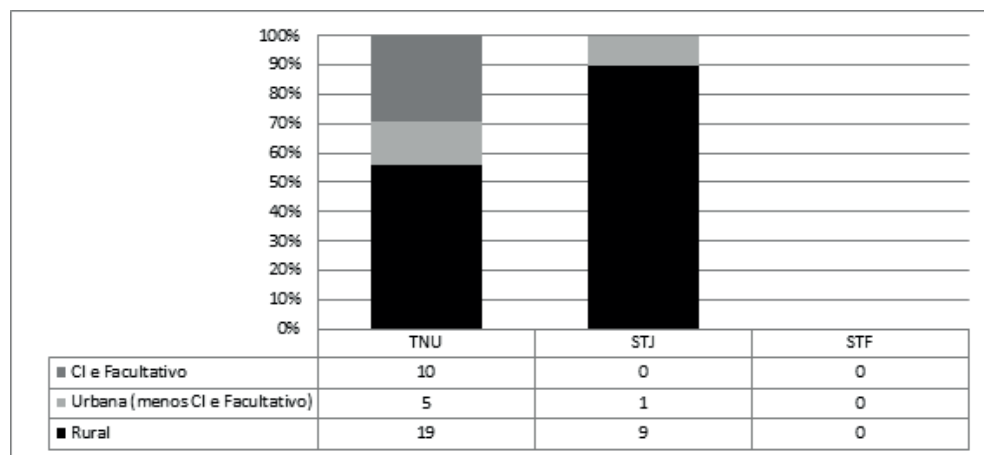


Gráfico elaborado pelo autor com dados extraídos dos sítios eletrônicos do Conselho da Justiça Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Dentre os precedentes específicos sobre as clientelas do Regime Geral de Previdência Social, aqueles envolvendo a clientela rural representam mais da metade dos representativos de controvérsia da TNU, e 90% dos repetitivos do STJ.

O teste empreendido corrobora a hipótese trabalhada neste artigo. É certo que, conforme já registrado, o fenômeno da judicialização dos benefícios previdenciários é complexo, e suas causas, variadas. De todo modo, os casos da aposentadoria especial e dos benefícios para as clientelas rurais são interessantes porque permitem, em boa medida, isolar o impacto da jurisprudência sobre o grau de desacordo entre INSS e Poder Judiciário e, conseqüentemente, sobre a probabilidade de sucesso da demanda judicial.

### **3. O MODELO DE CONTROLE JURISDICIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA: COMO NÃO INCENTIVAR A LITIGIOSIDADE?**

Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 96) apresentam um modelo de ciclo de política pública constituído pelas fases de identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Em síntese, a tomada de decisão representa a definição da política, refletindo o resultado das fases anteriores. A política pública passa, então, a ser implementada. Por fim, será avaliada a partir das experiências com os erros e acertos ocorridos na implementação, propiciando uma melhoria incremental da decisão tomada, e viabilizando o aprimoramento cíclico da política pública, até o momento em que ela venha a ser extinta.

A política pública previdenciária pode ser vista como uma política de garantia de renda e proteção social a determinado grupo de pessoas (segurados e dependentes) que enfrentem contingências sociais<sup>22</sup> elegíveis à instituição de benefícios e serviços previdenciários.

---

<sup>22</sup> Morte e incapacidade para o trabalho são exemplos contingências sociais protegidas pela política previdenciária (v. art. 201 da Constituição de 1988).

As normas constitucionais, legislativas<sup>23</sup> e regulamentares<sup>24</sup> previdenciárias representam a decisão tomada quanto ao que deve ser o conteúdo da política pública. Importante pontuar que, em situações altamente complexas como a previdência social, as decisões tomadas nem sempre serão as melhores, mas refletirão a solução politicamente viável em um contexto de múltiplos interesses envolvidos (SECCHI; COELHO e PIRES, 2019, p. 111)

A fase de implementação da política previdenciária fica a cargo do INSS. Para tanto, a autarquia previdenciária edita atos normativos internos para uniformizar a aplicação das complexas – e, por vezes, confusas – normas que constituem a política.

Aqui, inicia-se a discussão sobre o modelo de controle jurisdicional da política previdenciária.

A premissa adotada neste trabalho é a de que o Poder Judiciário só deve intervir numa política pública em caso de inconstitucionalidade de suas leis, ilegalidade de seus regulamentos, ou de erro de implementação da política estabelecida. As duas primeiras situações autorizam que o Poder Judiciário interfira na decisão tomada<sup>25</sup> quanto à política pública – por exemplo, para reconhecer um direito a partir da declaração de inconstitucionalidade de uma norma legal –, a última situação, não.

O problema surge do fato de que, no caso da política previdenciária, as fases de tomada de decisão e de implementação podem ser, por vezes, amalgamadas. Ao editar atos para uniformizar a implementação da política, o INSS acaba por também participar de sua formulação. Quando define, por exemplo, qual documento será necessário para provar fato relevante para a concessão de uma pensão por morte, o INSS cria regra que potencialmente afeta o universo de destinatários da política pública.

O modelo de controle jurisdicional retratado na jurisprudência sobre Direito Previdenciário, contudo, não reconhece que as normas contidas nos atos editados pelo INSS compõem a política previdenciária. Por isso, na prática, juízes, a título de controle de erros na implementação da política, decidem os casos desprezando as

---

23 V. Lei n. 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e dá outras providências.

24 V. Decreto n. 3.048/1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

25 Aqui, refere-se à fase de tomada de decisão, ou seja, às normas previdenciárias que traduzem a política.



normas editadas pelo INSS<sup>26</sup>. Essa postura promove a formação de entendimentos que terminam por ser aplicados exclusivamente em sede judicial, já que as normas contidas nos atos do INSS permanecem sendo aplicadas na seara administrativa.

Esse modelo faz com que o valor esperado do processo judicial seja superior ao de uma análise administrativa, em razão da maior probabilidade de sucesso da demanda judicial em relação à administrativa. Ademais, não propicia uma aproximação dos entendimentos do INSS e do Judiciário, gerando um ciclo em que, quanto mais numerosa for a jurisprudência sobre determinado assunto, mais profundas serão as divergências de entendimento entre as esferas.

Por isso, é preciso revisitar o modelo de controle da política previdenciária fundado no erro do INSS. Defende-se que o controle por erro somente deve ter lugar se o INSS aplicar equivocadamente a política previdenciária – aqui, considerados inclusive os atos normativos editados pelo INSS para implementá-la. Se, por outro lado, o caso envolver divergência entre o entendimento do juiz e da Administração – traduzido nas normas que compõem a política –, o controle jurisdicional deve ocorrer apenas se configurada situação de ilegalidade ou inconstitucionalidade apta a autorizar a intervenção do Judiciário.

Desse modo, o juiz terá de avaliar o erro (ou acerto) do indeferimento administrativo dentro do mesmo paradigma normativo do INSS, e somente poderá se afastar desse paradigma caso reconheça a ilegalidade ou inconstitucionalidade de alguma de suas normas.

O problema do subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial – uma das causas reconhecidas da excessiva judicialização da previdência social<sup>27</sup> – seria diretamente enfrentado a partir dessa postura.

Barreiro e Furtado (2015, p. 308) asseveram que a judicialização pode contribuir para o aprimoramento da política pública:

---

26 O PEDILEF 0501240-10.2020.4.05.8303/PE (Tema 301) da TNU ilustra o desprezo aos entendimentos administrativos em juízo. Nesse julgado, de modo inusitado, até o INSS – em juízo, representado pela Procuradoria Federal – defendia, inadvertidamente, uma posição contrária ao seu próprio entendimento administrativo a respeito da admissibilidade da descontinuidade do efetivo exercício da atividade rural.

27 INSPER. *Op. cit.*, p. 134.

Passando para a fase da avaliação, além da importante referência à judicialização como um resultado não antecipado pela administração pública, sua correta inserção no modelo reformulado tem de ser percebida como importante instrumento avaliativo. Os processos judiciais relativos às políticas públicas fornecem subsídio para a gestão pública avaliar a política pública demandada, concedida, implementada forçadamente, contribuindo, em certa medida, para sua reformulação, retornando essa fase inicial às mãos do Poder Executivo. Machado e Dain (2012:1034) concluem, inclusive, que esperam que a judicialização da saúde tenha um “efeito pedagógico sobre os gestores”. Assim, a administração pública deve se valer desse vasto material que são os processos judiciais de judicialização de políticas públicas para reavaliar seu planejamento, no intuito de melhorar a implementação das políticas públicas, obstaculizando o retorno a esse ciclo judicializado.

O modelo de controle jurisdicional proposto também concorreria para incentivar a permeabilidade do INSS aos entendimentos jurisprudenciais consolidados<sup>28</sup>. A judicialização se transformaria em instrumento, não de incentivo ao litígio, mas de lapidação da política previdenciária, aproximando, em vez de distanciar, os entendimentos administrativo e judicial. As decisões judiciais passariam a constituir subsídio para a fase de avaliação da política previdenciária, fornecendo aos atores responsáveis – ao INSS, inclusive – informações relevantes para o aprimoramento da tomada de decisão, seja para se adequar à jurisprudência, seja para buscar superá-la, mediante a promoção de alterações constitucionais, legais ou regulamentares.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reconhecendo a existência de uma excessiva judicialização no âmbito da previdência social, em agosto de 2019, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social e outros órgãos, firmaram a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social.

---

28 A impermeabilidade do INSS aos entendimentos jurisprudenciais consolidados é outra das causas da excessiva litigiosidade previdenciária, conforme INSPER. *Op. cit.*, p. 134.

Iniciativas como essa, voltadas para racionalizar o contexto de excessiva litigiosidade previdenciária, dependem de diagnósticos acurados do problema, de modo a viabilizar o desenvolvimento de soluções eficazes.

A proposta de mensurar as taxas de judicialização relativa e de sucesso insere-se nesse contexto. O desenvolvimento de estatística descritiva de qualidade requer dados precisos, para que a realidade seja adequadamente representada. A elaboração deste trabalho enfrentou dificuldades para obter esses dados, aferir sua precisão, compará-los e adaptá-los para análise. Outros dados relevantes sequer foram conseguidos, como a classificação dos indeferimentos administrativos e dos processos judiciais por clientela.

Constata-se, assim, que mais e melhores informações sobre a ação administrativa do INSS e sobre a atuação do Judiciário precisam ser produzidas e disponibilizadas a tantos quantos queiram pesquisar o fenômeno da judicialização da previdência.

A partir da análise quantitativa empreendida, os casos de litigiosidade envolvendo os benefícios rurais e a aposentadoria especial foram selecionados para um teste da hipótese trabalhada neste artigo: a de que o modelo de controle jurisdicional da política previdenciária promove o desenvolvimento de um sistema em que as normas aplicadas à concessão de benefícios em sede judicial passam a ser distintas daquelas aplicadas em sede administrativa. Assim, quanto maior a produção de precedentes sobre determinado tema, mais profundo tende a ser o desacordo entre INSS e Poder Judiciário e, conseqüentemente, maior o incentivo ao litígio.

O resultado do teste corroborou a existência de uma correlação positiva entre o quantitativo de precedentes qualificados sobre determinado assunto e o respectivo grau de desacordo entre o entendimento do Judiciário e do INSS. Parece promissor aprofundar essa análise, a fim de afastar a possibilidade de que essa correlação seja espúria, bem como para examinar eventuais hipóteses concorrentes.

Em último lugar, empreendeu-se uma crítica do modelo de controle jurisdicional da política pública. Entendendo que esse modelo incentiva o litígio, por fazer com que o valor esperado do processo judicial seja superior ao de uma análise administrativa adequada, o artigo propõe um ajuste no modelo, para que o juiz seja levado a julgar a pretensão dentro do mesmo paradigma normativo do INSS, dele só podendo se afastar caso reconheça a ilegalidade ou inconstitucionalidade de alguma de suas normas.

O modelo proposto concorreria para incrementar a permeabilidade do INSS aos entendimentos jurisprudenciais consolidados, e reduziria o problema do subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial, duas das causas reconhecidas da excessiva litigiosidade previdenciária<sup>29</sup>.

É certo que o modelo proposto constitui uma simplificação da realidade e, no caso, uma simplificação do fenômeno do controle jurisdicional de políticas públicas. Portanto, críticas e discussões sobre as conclusões deste trabalho – envolvendo, por exemplo, questões sobre a legitimidade da intervenção do Poder Judiciário, ou sobre o câmbio do paradigma de controle, da legalidade, para a juridicidade, – são necessárias.

Espera-se, por fim, ter contribuído para alimentar o debate a respeito da judicialização da previdência social, e para lançar luzes sobre temas que reclamam mais pesquisas.

## REFERÊNCIAS

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 293-314, mar./abr. 2015.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação: Judicialização dos Benefícios Administrados pelo INSS – Ciclo 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 631.240 (Tema 350)**. Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-221, Divulg 27-09-2017, Public 28-09-2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2894/2018 – Plenário** (Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social). Relator: André de Carvalho, Data da sessão: 5 dez 2018, Número da ata: 48/2018 – Plenário, Data da aprovação: 12 dez 2018, Data da publicação no DOU: 7 jan 2019.

---

29 INSPER. *Op. cit.*, p. 134.

\_\_\_\_\_. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 6ta edição. Prentice Hall, 2011.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, e1934, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322019000300208&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322019000300208&tlng=pt).

GICO JR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462>.

GICO JR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 14, n. 1, e31820, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/31820/pdf>.

INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020.

LIMA, George Marmelstein. You can't always get what you want: repensando a judicialização da saúde com base no fornecimento de medicamentos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 54, n. 216, p. 105-130, out./dez. 2017. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril\\_v54\\_n216\\_p105](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p105).

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de Direito Processual Civil**. 3ra edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**. Cengage Learning, 2019. Edição do Kindle.

VASCONCELOS, Natalia Pires de. Entre justiça e gestão: colaboração interinstitucional na judicialização da saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 923-949, jul. - ago. 2021. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122021000400923&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122021000400923&tlng=pt).