

SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA PESQUISA

A judicialização
de benefícios
previdenciários
e assistenciais





Presidente

Ministro José Antonio Dias Toffoli

Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Humberto Eustáquio Soares
Martins

Conselheiros

Emmanoel Pereira
Luiz Fernando Tomasi Keppen
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda
Guerreiro
Rubens de Mendonça Canuto Neto
Candice Lavocat Galvão Jobim
Tânia Regina Silva Reckziegel
Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva
Ivana Farina Navarrete Pena
André Luis Guimarães Godinho
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário –Geral

Carlos Vieira Von Adamek

**Secretário Especial de Programas,
Pesquisas e Gestão Estratégica**

Richard Pae Kim

Diretor-Geral

Johaness Eck

SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA **PESQUISA**

A judicialização
de benefícios
previdenciários
e assistenciais

EXPEDIENTE

Departamento de Pesquisas Judiciárias

Diretora Executiva

Gabriela de Azevedo Soares

Diretor de Projetos

Igor Caires Machado

Diretor Técnico

Igor Guimarães Pedreira

Pesquisadores

Danielly Queirós
Elisa Colares
Igor Stemler
Isabely Fontana da Mota

Estatísticos

Filipe Pereira
Davi Borges
Jaqueline Barbão

Apoio à Pesquisa

Alexander Monteiro
Cristianna Bittencourt
Pâmela Tieme Aoyama
Pedro Amorim
Ricardo Marques
Thatiane Rosa

Revisora

Marlene Bezerra

Estagiários

Rodrigo Ortega Tierno
Hermes Jasper Winarski

INSTITUIÇÃO

Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa

Equipe Básica de Pesquisa

Prof. Dr. Paulo Furquim de Azevedo e
Profa. Dra. Natalia Pires de Vasconcelos
(Coordenadores)
Prof. Dr. Diego Werneck Arguelles
Prof. Rafael Scavone Bellem de Lima
Prof. Dr. Fabio Ayres
Prof. Dr. Hedibert Lopes
Dr. Danilo Carlotti
Vanessa Boarati
Henrique Yu Jiunn Wang
Helena Funari

Assistentes de pesquisa

Carlos Vinicius Ribeiro Ferreira

São Paulo

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretário de Comunicação Social

Rodrigo Farhat

Projeto gráfico

Virgínia Gomes

2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600
Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

I59j Instituto de Ensino e Pesquisa
A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais / Instituto de
Ensino e Pesquisa (INSPER) – Brasília: CNJ, 2020.

20 f.

1. Judicialização da saúde, Brasil. 2. Benefícios previdenciários, Brasil. 3.
Poder Judiciário, diagnóstico. I. Título.

CDD: 340

SUMÁRIO EXECUTIVO

A judicialização da previdência é um fenômeno complexo, amplo e crescente. Dentre as várias políticas públicas que têm no judiciário um ator fundamental, a política previdenciária é a que mais se destaca, ao menos em quantidade de demandas judiciais. Este é o tema mais judicializado em varas e tribunais federais (CNJ, 2020¹; TCU, 2018²), representando mais da metade dos novos casos ajuizados nessas cortes, sendo também relevante a sua participação na justiça estadual sob competência delegada bem como nas duas cortes superiores, STF e STJ. Em que pese sua relevância incontestada para a política previdenciária e para a organização da justiça brasileira, a literatura sobre o tema ainda carecia de estudos de abrangência nacional que combinassem dados quantitativos e qualitativos de modo organizado e sistemático.

Esta pesquisa investigou as características e as causas da revisão judicial de decisões administrativas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), referentes à concessão ou revisão de benefícios previdenciários ou assistenciais, e, a partir disso, apontou propostas de políticas para mitigar os custos associados ao elevado nível de litigância sobre o tema.

Para dar conta desse desafio, este estudo combina quatro tipos de dados, com o intuito de cobrir as esferas administrativa e judicial bem como as dimensões quantitativa e qualitativa do fenômeno. Por meio de dados administrativos do INSS, é possível avaliar o padrão de concessões e indeferimentos assim como as concessões por decisão judicial, o que oferece uma primeira indicação das causas da judicialização da previdência. Essas informações são complementadas com dados de gestão processual dos tribunais estaduais e federais, que revelam a quantidade de processos ao longo do tempo e os assuntos predominantes. Assim, é possível avaliar a magnitude da judicialização da previdência e seus principais temas.

Para análise do conteúdo das decisões judiciais, das argumentações e dos padrões de decisão, são utilizadas publicações nos diários oficiais dos diversos tribunais. Essas publicações foram processadas por meio de técnicas de análise de texto, como extração de expressões regulares e clusterização para identificação das variáveis de interesse. As variáveis quantitativas são complementadas por entrevistas com atores do sistema de justiça e da gestão da previdência, tais como juízes, procuradores, defensores públicos, promotores, peritos e gestores do INSS, a fim de avaliar suas percepções sobre as questões judicializadas em matéria previdenciária e as razões que levam demandantes a recorrer de decisões administrativas.

1 Conselho Nacional de Justiça [CNJ], *Justiça em Números 2020: ano-base 2019*, Brasília: CNJ, 2020, p.237-238.

2 Tribunal de Contas da União [TCU], *Acórdão de relação 2125/2018*, Processo n. 022.354/2017-4, Plenário, Relator André Carvalho, Sessão em 5/12/2018.

Ao todo, foram utilizados dados de 9.253.045 processos administrativos e 593.772 concessões em decorrência de decisão judicial, do período entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, assim como dados administrativos agregados para os dez anos anteriores; dados de gestão processual da justiça de 9.027.825 processos judiciais entre 2015 e 2019; textos de decisões judiciais referentes a 1.334.814 processos entre 2015 e 2019; e entrevistas semiestruturadas com 45 representantes dos sistemas de justiça e previdenciário.

Por meio da combinação de evidências quantitativas e qualitativas, a pesquisa avalia em profundidade as principais hipóteses que poderiam explicar a judicialização excessiva de temas previdenciários, incluindo, entre outras, sua relação com variáveis socioeconômicas (como renda e desemprego), os possíveis problemas de coordenação entre as esferas administrativa e judicial e a capacidade da autarquia em responder à crescente demanda por benefícios. A partir desse diagnóstico, são apresentadas propostas de políticas com o propósito de mitigar a judicialização excessiva de benefícios previdenciários e assistenciais.

Este sumário executivo apresenta as principais características da judicialização da previdência e os resultados de investigação sobre suas possíveis causas. Ao final, esta pesquisa propõe medidas voltadas à redução da judicialização excessiva.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

A análise dos dados administrativos, obtidos do INSS, permite destacar seis características das concessões e dos indeferimentos de benefícios previdenciários e assistenciais que contribuem para o entendimento de revisão judicial desses benefícios. São elas:

- I. Ao menos 11% dos benefícios concedidos pelo INSS advêm de ordens judiciais, especialmente de ações judiciais do Sul e do Sudeste;
- II. Há prevalência da requisição administrativa e judicial do auxílio-doença, tema que envolve tanto discussões sobre a validade e alcance de perícias médicas realizadas pelo INSS quanto divergência entre a administração pública e o Judiciário sobre o conceito de invalidez e o que ele deveria incluir;
- III. A maior parte das decisões por indeferimento administrativo dos benefícios se dá por divergência entre o pedido e o parecer da perícia médica;
- IV. A participação dos benefícios que requerem perícia é relativamente maior entre as concessões por decisão judicial em comparação com as concessões administrativas, o que indica maior propensão à judicialização nesse tipo de caso;
- V. (A proporção de pessoas desempregadas é consideravelmente maior nos casos de indeferimento do que nos casos de deferimento, sendo esta, entre as características observáveis dos segurados, a que mais se associa ao indeferimento);
- VI. Nos últimos dez anos, observou-se aumento do tempo médio de análise de benefícios previdenciários e assistenciais por parte do INSS.

A essas características identificadas nos procedimentos administrativos somam-se informações dos processos judiciais, obtidas a partir dos dados constantes da Base Nacional de Dados Processuais do Poder Judiciário (DataJud) do CNJ, bem como da análise do texto de decisões judiciais publicadas nos diários oficiais da justiça. Desses dados, destacam-se as seguintes conclusões:

- I. Em um período de quatro anos, houve crescimento de 140% na distribuição de processos relativos a benefícios previdenciários ou assistenciais, bastante acima daquele observado em processos administrativos no INSS, o que indica aumento da intensidade de judicialização da previdência;

II. A maior parte das ações judiciais em previdência concentra-se na justiça federal, o que é esperado considerando a natureza da própria matéria. Não é desprezível, contudo, o número de ações no âmbito estadual, um convite a reflexões sobre o papel desses tribunais também na formação de entendimentos sobre o tema;

III. As regiões dos TRF4 e TRF5 são aquelas com a maior intensidade de judicialização da previdência, mensurada pelo número de processos distribuídos por 100 mil habitantes, tendo esse indicador crescido acentuadamente entre 2015 e 2018;

IV. A região do TRF3 é aquela com menor intensidade de judicialização no período analisado (em número de processos por 100 mil habitantes). Ainda que a quantidade de processos distribuídos, em termos absolutos, seja relevante nessa região, que compreende os estados do Mato Grosso do Sul e São Paulo, a proporção de processos em relação à população é comparativamente menor. O TRF3 é também o que proporcionalmente mais indefere pedidos judiciais no tema. A relação entre intensidade de judicialização e proporção de indeferimento ou de provimento das demandas judiciais é consistente como a hipótese de que segurados são mais propensos a levar seus casos ao judiciário quanto maior for a sua probabilidade de sucesso;

V. Benefícios assistenciais, aposentadoria rural e salário maternidade são mais frequentes nas regiões do TRF1 e do TRF5, que abrangem as regiões Norte, Nordeste e parte das regiões Centro-Oeste e Sudeste. Em contrapartida, a aposentadoria por tempo de contribuição e por invalidez são relevantes nas regiões do TRF3 (estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul) e do TRF4 (região Sul).

CAUSAS DA JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA

A investigação sobre as possíveis causas da judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais releva os seguintes resultados principais: (i) a intensidade e o perfil da judicialização da previdência estão relacionados às condições socioeconômicas locais, como nível de renda e desenvolvimento do mercado formal de trabalho; (ii) parte da judicialização da previdência decorre de problemas de coordenação entre o INSS e Judiciário, sobretudo para incorporação de novos entendimentos jurisprudenciais pelo INSS, o que é claro tanto nos resultados quantitativos quanto qualitativos referentes à concessão do BPC; (iii) há descompasso entre as perícias do INSS e do Judiciário, o que reflete uma judicialização mais intensa e desfavorável ao INSS em casos que envolvem perícia administrativa; (iv) nos últimos dez anos houve redução do quadro de pessoal técnico e de procuradores do INSS, o que está associado ao aumento do tempo médio de análise de benefícios e à judicialização pela demora da autarquia em responder às solicitações dos segurados. A seguir, cada um desses resultados é apresentado em maior detalhe com uma síntese de sua fundamentação.

Para avaliar se o perfil da judicialização responde às características socioeconômicas regionais, foi realizado um estudo empírico que relaciona o nível de renda de cada unidade da federação à intensidade da judicialização de diferentes tipos de benefícios. Como esperado, em regiões de menor renda é maior a judicialização de benefícios assistenciais, como o BPC, voltados à população em condições de miserabilidade. Em contrapartida, nas regiões de maior renda é maior a judicialização relacionada à aposentadoria por tempo de contribuição, um tipo de benefício que é mais relevante quando há mais formalização do mercado de trabalho. Essa variação do nível de judicialização, contudo, não pode ser considerada excessiva e, portanto, indesejável. Trata-se de uma ocorrência no judiciário que responde a características da sociedade, não sendo necessariamente um problema a ser evitado ou corrigido.

Dados dos processos administrativos também permitiram análises empíricas para avaliar quais características dos segurados podem explicar o indeferimento em esfera administrativa. Em todas elas, de modo robusto, a situação de desemprego está fortemente associada ao indeferimento da solicitação de benefício. Em outras palavras, se um segurado é desempregado, a probabilidade de indeferimento é consideravelmente mais alta. Esse resultado pode ser explicado pelos incentivos dos segurados ao solicitar um benefício ao INSS.

Admitindo-se que há custo de tempo e eventualmente pecuniário para preparar e apresentar uma solicitação de benefício ao INSS, é de se esperar que os segurados apenas levem à autarquia casos em que o benefício esperado, dado pela probabilidade de concessão e pelo valor do benefício correspondente, seja maior do que o custo a ser incorrido. Um segurado desempregado tem, de um lado, mais tempo disponível (i.e., o custo de oportunidade de seu tempo é consideravelmente menor) e, de outro, confere maior importância ao recebimento do benefício, por estar, presumivelmente, com

renda mais baixa ou inexistente. Por esses dois motivos, segurados desempregados têm maiores incentivos para apresentar à autarquia casos com menor probabilidade de sucesso, o que amplifica a taxa de indeferimento e, por consequência, a taxa de judicialização.

O segundo resultado associa a judicialização de benefícios previdenciários ao descompasso entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais. Essa conclusão é sustentada por evidências quantitativas, por meio da análise do texto das decisões judiciais e por relatos em entrevistas. Decisões no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) versam sobre os critérios de análise para a concessão de benefícios — o que é considerado como atividade especial, possibilidade ou não de acumulação de benefícios, teto do valor do benefício, entre outras questões com relação às quais os juízes e o INSS podem ter posições divergentes.

O servidor que avalia administrativamente a concessão ou não de um benefício aplica os dispositivos de um ato administrativo elaborado pela Procuradoria do INSS em consonância com a direção da autarquia. Esse ato administrativo interpreta os dispositivos legais e autoriza ou proíbe determinadas condutas do servidor de forma explícita. Essa cadeia normativa que sai da lei e chega neste ato administrativo específico nem sempre é atualizada de modo a acompanhar mudanças jurisprudenciais de maneira imediata. Esse descompasso entre jurisprudência e atividade administrativa pode dar origem a indeferimentos administrativos que serão judicializáveis.

Uma ilustração desse tipo de problema pode ser observada no critério de renda do Benefício de Prestação Continuada. De um lado, tem-se decisão do STF, que flexibilizou o critério de um $\frac{1}{4}$ de salário mínimo familiar per capita, afirmando que esse critério deveria ser interpretado como um indicativo de hipossuficiência, mas não suficiente e único para atestar miserabilidade. O tribunal, contudo, não criou uma lista exaustiva de critérios que deveriam ser observados conjuntamente à renda, de modo que a avaliação foi deixada ao juiz caso a caso. Já o INSS continua aplicando exclusivamente esse critério como forma de verificar a miserabilidade e não desenvolveu forma alternativa e alinhada com a decisão do STF.

A análise desse descompasso encerra duas dimensões. De um lado, a justiça não emite um sinal claro sobre como conhecer a miserabilidade, alocando poder à revisão judicial — o que tem por efeito incentivar a contestação das decisões administrativas. De outro lado, o INSS não caminha na direção de internalizar o novo entendimento jurisprudencial. Esse duplo movimento pode ser visto também no caso da ideia de “invalidez social” que, como no caso da miserabilidade, é conceito em disputa sobre sua interpretação. De fato, nota-se que a judicialização do BPC é particularmente alta nos estados que apresentam maior proporção de pessoas com renda familiar per capita entre 25% e 100% do salário mínimo familiar per capita, ou seja, pessoas que não teriam sua solicitação contemplada pelos critérios do INSS, mas que encontram acolhimento de seu pedido no Judiciário.

A terceira conclusão diz respeito à judicialização sobre questões de fato, em particular em questões cuja elucidação envolve a realização de perícia. A perícia é uma diligência do processo judicial ou administrativo, voltada para o esclarecimento de questões de fato necessárias a uma decisão, e realizada por pessoas que detêm experiência, expertise ou habilidade sobre aquele tema. No caso específico das perícias que envolvem os benefícios por incapacidade, a presunção legal é de que somente um perito tem formação apropriada para se pronunciar sobre a existência ou não de incapacidade.

A judicialização de pleitos que abrange certos benefícios (como os auxílios-doença e acidente, a aposentadoria por invalidez, o BPC e a aposentadoria da pessoa com deficiência) envolve participação de dois peritos, administrativo e judicial, sujeitos a regras e contextos profissionais muito distintos. Além disso, muitas vezes o juiz e o perito judicial não terão acesso ao resultado do laudo do perito na esfera administrativa ou não o levarão em consideração.

A análise quantitativa de textos de decisões judiciais indicou que os casos que tratam de perícia administrativa estão associados à probabilidade de sucesso (provimento em favor do segurado), em média, de 35,3 pontos percentuais maior do que em casos que não tratam desse tema. Esse dado permite destacar dois elementos que, em conjunto, revelam ser essa uma das causas relevantes da judicialização da previdência. Primeiro, o assunto “perícia administrativa” é, em si, bastante discutido na esfera judicial, como também indica o perfil dos benefícios mais judicializados. Segundo, quando a “perícia administrativa” é discutida no caso, há maior probabilidade de que o segurado tenha acolhido o seu pedido de revisão da decisão administrativa que lhe negou um determinado benefício, o que, por sua vez, tem por efeito aumentar o incentivo à judicialização.

A quarta conclusão a ser destacada revela que parte da judicialização da previdência decorre da incapacidade administrativa do INSS de fazer frente ao crescimento das solicitações de benefícios previdenciários e assistenciais. Ao longo dos últimos dez anos, enquanto a demanda pelos serviços do INSS cresceu de modo consistente, seu quadro de funcionários e de procuradores se reduziu acen-tuadamente. Esse fato é uma possível causa do aumento do tempo médio de análise de benefícios e do aumento da judicialização por conta da demora da autarquia em responder às solicitações dos segurados.

Um exame do conteúdo das decisões judiciais revela que as ações motivadas pela demora do INSS têm maior probabilidade de sucesso, estimada, como se nota em seus efeitos marginais, em 28 pontos percentuais a mais.

A análise dos processos administrativos ao longo de 2019, por tipos de benefício e características do segurando, revela que reformas administrativas introduzidas pelo INSS surtiram o efeito esperado de redução da espera, o que se nota pelo aumento desproporcional de concessões no mês em que cada benefício específico foi objeto de uma ação administrativa. Em especial, nota-se que nos

meses de abril e maio, quando entraram em vigor as Centrais Especializadas de Alta Performance, observou-se um sensível aumento no número de concessões nos benefícios que foram alvo dessa política (e.g. licença maternidade), tendo o fluxo retornado aos padrões anteriores logo em julho, indicando a redução de filas.

O mesmo efeito pode ser observado na concessão de benefícios, que se intensificou a partir do segundo semestre de 2019, quando foi adotada a política de análise expressa, a qual, segundo indicações desses processos, resultou em redução de filas. Por outro lado, a política de pagamento de bônus por produtividade para técnicos pode ter causado incentivo adverso para o indeferimento de solicitações. Os dados dos processos administrativos indicam que, de fato, o nível de indeferimento aumentou no segundo semestre de 2019, controlando-se os tipos de benefício e características observáveis dos segurados. Se, de um lado, as reformas, ao tornarem o processo mais célere, reduzem o incentivo à judicialização, por outro, ao aumentarem a taxa de indeferimento, podem ter efeito inverso sobre as demandas judiciais.

PARÂMETROS PARA A PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As conclusões da pesquisa podem ser rearranjadas em quatro macroproblemas, que orientam as proposições de políticas com o propósito de reduzir a judicialização excessiva de benefícios previdenciários e assistenciais no Brasil. Conforme representados na figura a seguir, são eles: (i) dificuldades 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.



O primeiro macroproblema abrange as dificuldades enfrentadas pelos usuários para acessar a instância administrativa e pleitear seus benefícios. Esses obstáculos têm como possíveis causas (i) a pouca familiaridade de parte dos usuários com recursos digitais, cuja utilização no atendimento aos segurados e assistidos tem sido cada vez mais intensa; (ii) a opacidade do processo administrativo e da legislação previdenciária pelos cidadãos e (iii) a assimetria identificada no tratamento entre requerentes com e sem advogado.

As entrevistas realizadas para a pesquisa apontam que o desconhecimento da legislação previdenciária, a opacidade do processo administrativo e a complexidade dos trâmites burocráticos criam incentivos negativos para o que os usuários pleiteiem seus benefícios junto ao INSS. Com dúvidas em relação aos seus direitos e às condições necessárias para requerer os serviços assistenciais e previdenciários, muitos cidadãos recorrem à assistência jurídica de profissionais públicos e privados. Esse problema é agravado pela existência de atendimento preferencial de advogados nas agências

da seguridade social, por força de uma decisão prolatada nos autos de Ação Civil Pública ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Esse quadro tende a impulsionar a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Havendo indeferimento na esfera administrativa, o custo de acessar o Judiciário para aqueles usuários que já são assistidos por advogados torna-se negligenciável, aumentando a demanda pela tutela judicial da seguridade social. O efeito, ademais, tem potencial regressivo, pois torna mais provável o acesso à justiça por parte daqueles que já haviam contratado assistência jurídica na esfera administrativa. Considerando que a Defensoria Pública tende a concentrar seus esforços na defesa judicial dos assistidos, atuando apenas de forma episódica e pontual na esfera administrativa, os incentivos à judicialização de benefícios denegados na esfera administrativa tendem a se concentrar em usuários que possuem condições de arcar com advogados particulares.

O segundo macroproblema identificado refere-se ao subaproveitamento da via administrativa pelo INSS e desdobra-se em duas dimensões: (i) não esgotamento da via administrativa e (ii) escassez de informações. A primeira consiste no não esgotamento do processo administrativo, caracterizado pela demora da autarquia em responder aos pedidos, por uma análise por vezes expressa destes, e pela baixa utilização do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) como via recursal. Já a segunda dimensão é relativa a um gargalo informacional: a dificuldade de acesso pelos segurados de informações e prazos sobre o processamento do pedido.

O terceiro macroproblema relacionado à judicialização excessiva de benefícios previdenciários identificados pela pesquisa foi o subaproveitamento de informações e evidências colhidas no âmbito do processo administrativo previdenciário em sede judicial. Segundo os profissionais entrevistados, muitas vezes os processos judiciais não são instruídos com os documentos e evidências apuradas na instância administrativa. Há relatos de que tanto os requerentes como a defesa da autarquia federal deixam de juntar as informações coligidas na instrução do processo administrativo aos autos judiciais.

Esse processo de compartilhamento de informação, que poderia ser facilitado com a progressiva digitalização do processo administrativo previdenciário, não é pleno nem mesmo nos casos de processamento remoto de benefícios por meio da plataforma “Meu INSS”. De acordo com informações apuradas na pesquisa, o compartilhamento dos sistemas entre o INSS e os diversos órgãos da Justiça apresenta problemas que comprometem o acesso às informações e o seu aproveitamento em sede judicial. Advogados e defensores públicos ouvidos também apontaram que, muitas vezes, os próprios segurados encontram dificuldades para acessar laudos e documentos produzidos na esfera administrativa, que deveriam estar disponíveis na plataforma digital. A dificuldade no compartilhamento de informação entre as instâncias administrativa e judicial compromete a celeridade processual, impedindo, por exemplo, que demandas sem interesse de agir sejam rapidamente extintas, ou demandando diligências probatórias já realizadas pela autarquia previdenciária.

Por fim, o quarto macroproblema relacionado à judicialização excessiva de benefícios previdenciários e assistenciais consiste na resistência do INSS à adoção de posicionamentos judiciais consolidados que impliquem numa interpretação mais extensiva e favorável aos segurados da legislação. A pesquisa apurou que as normativas da autarquia federal são pouco permeáveis aos entendimentos prevalentes no Poder Judiciário, que implicam maior proteção aos usuários e, conseqüentemente, aumentam as despesas da autarquia.

Considerando que a atuação dos servidores deve ser adstrita às normas da entidade, sob pena de responsabilização pessoal, a consequência dessa prática é o descompasso entre alguns entendimentos que orientam o processo administrativo previdenciário e a jurisprudência dominante no país. Exemplos bastante representativos dessa postura são exigência de prova contemporânea da atividade especial para as aposentadorias especiais e a interpretação estrita do critério legal de renda per capita familiar para concessão do benefício de prestação continuada. Embora já tenham sido superadas pelos órgãos judiciais — que admitem a comprovação de atividade pretérita para comprovação da aposentadoria especial e a utilização de outros indícios, como laudo social, para caracterizar a situação de miserabilidade daqueles que requerem o BPC — essas diretrizes ainda pautam a tomada de decisão nos processos administrativos previdenciários.

Ao contrário do que pode aparentar uma primeira análise, a resistência do INSS em adotar posições desfavoráveis à autarquia já consolidadas na jurisprudência brasileira não traz benefícios orçamentários à instituição. Como foi apurado nesta pesquisa, a divergência entre a interpretação da legislação previdenciária pelo INSS e pelo Judiciário brasileiro é uma das principais hipóteses explicativas para a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, levando à alocação de recursos e a à criação de burocracia para atender aos processos judiciais.

Considerando que muitos requerentes são assistidos por profissionais especializados que acompanham suas demandas ainda em sede administrativa, não é difícil supor que uma parcela considerável dos pedidos denegados ou não atendidos plenamente pelo INSS dão ensejo a demandas judiciais, sobretudo quando repousam em teses amplamente aceitas pelo Judiciário brasileiro. Com a sucumbência judicial, a pouca permeabilidade do INSS à jurisprudência contrária aos seus interesses resulta em dispêndio de recursos com sua defesa em juízo e eventuais condenações.

Para cada um desses macroproblemas, o relatório sugere políticas públicas voltadas à redução da judicialização excessiva de benefícios previdenciários e assistenciais. As políticas sugeridas emergiram de entrevistas com atores-chave e pelo próprio processo de pesquisa, tendo sido também objeto de discussão em workshop específico, com participação de acadêmicos e membros dos sistemas previdenciário e judicial. Em benefício da síntese, a figura abaixo apresenta as políticas propostas, relacionadas a cada um dos quatro macroproblemas identificados. Seu detalhamento e fundamentação em maior profundidade estão disponíveis no relatório.

Dificuldade de acesso à instância administrativa para requerer benefícios	Como medida de transição: acesso presencial às agências em regiões de maior exclusão digital
	Políticas de informação e educação sobre o uso da plataforma “Meu INSS” (por ex., parcerias com prefeituras e organizações locais)
	Acessibilidade e simplificação do processo administrativo, com ampla informação ao segurado
	Extinção do atendimento preferencial de advogados
Subaproveitamento da via administrativa pelo INSS	Transição para o processo digital com atenção à qualidade das análises, em especial dos indeferimentos administrativos
	Diálogo entre os atores no processo de inovação e mudança institucional
	Mais informações sobre o andamento das análises administrativas ao segurado
	Reforço na qualidade de análise do material probatório e na verificação das informações sobre o segurado
	Fortalecimento do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)
Subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial	Uniformização dos critérios de análise probatória e pericial
	Realização dos mesmos treinamentos aos peritos administrativos e judiciais
	Compartilhamento de sistemas entre INSS e Judiciário
	Acesso pelo Judiciário às análises e documentos do processo administrativo
	Fortalecimento dos canais interinstitucionais de diálogo
Pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados	Ampliação do diálogo entre as procuradorias do INSS (consultivo e contencioso) para interiorização das teses jurisprudenciais já consolidadas
	Ampliação dos esforços do Judiciário para a consolidação de enunciados

Diversos resultados desta pesquisa indicam que a crise sanitária de 2020 deve agravar o problema da judicialização da previdência neste ano e nos subsequentes, tanto no que se refere ao volume de casos quanto em sua complexidade. Questões jurídicas e factuais novas, aumento da demanda pelos benefícios previdenciários e assistenciais, dificuldades de coordenação entre as esferas administrativa e judicial, aumento do desemprego e constrangimento fiscal devem contribuir para a intensificação da judicialização da previdência. É momento, portanto, para ações que visem mitigar esse problema.

SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA **PESQUISA**

A judicialização
de benefícios
previdenciários
e assistenciais



CNU
CONSILIUL
NATIONAL
DE JUSTIȚĂ