



LILLIAN TAMIRES ALVES RODRIGUES

**A JUDICIALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
BRASILEIRO: UM ESTUDO DE CASO NA SUBSEÇÃO
JUDICIÁRIA DE LAVRAS**

**LAVRAS-MG
2019**

LILLIAN TAMIRES ALVES RODRIGUES

**A JUDICIALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UM
ESTUDO DE CASO NA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE LAVRAS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos

Orientador

**LAVRAS-MG
2019**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA,
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Rodrigues, Lillian Tamires Alves.

A judicialização do sistema previdenciário brasileiro: um estudo de caso na subseção judiciária de Lavras / Lillian Tamires Alves Rodrigues. – 2019.

68 p. : il.

Orientador: Renato Silvério Campos.

Monografia (Graduação) - Universidade Federal de Lavras, 2019.
Bibliografia.

1. xx. 2. xx. 3. xx. I. Campos, Renato Silvério. II. Título.

LILLIAN TAMIRES ALVES RODRIGUES

**A JUDICIALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UM
ESTUDO DE CASO NA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE LAVRAS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em 3 de dezembro de 2019.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Prof. Ms. Nilmar Diogo Reis

Prof. Dr. Renato Silvério Campos

Orientador

**LAVRAS-MG
2019**

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus pelo dom da vida e por ter me proporcionado chegar até aqui.

À minha filha Helena que deu um sentido especial à minha vida, e que me proporciona grandes momentos de alegrias e amor.

Ao meu marido Vinícius por sempre estar ao meu lado e me dar forças para continuar.

Aos meus pais Sebastião e Luzia, por serem meus exemplos de pessoas e sempre me apoiar e incentivar nas horas difíceis.

Aos professores da minha graduação que sempre estiveram dispostos a ajudar e contribuir para um melhor aprendizado.

Agradeço em especial ao meu orientador Renato Silvério Campos, pela orientação, confiança, paciência e dedicação empenhada.

Agradeço também a Universidade Federal de Lavras por ter me dado a chance e todo o apoio para chegar hoje ao final desse ciclo.

Enfim à minha família e amigos que fizeram parte deste sonho.

Muito Obrigada!

RESUMO

O trabalho consiste em uma análise na judicialização dentro do Sistema Previdenciário Brasileiro, com estudo de caso das ações previdenciárias no âmbito da Subseção Judiciária de Lavras – MG. A partir da análise dos processos sentenciados no ano de 2018 na Justiça Federal de Lavras – 1ª instância, será observado tais decisões e conseqüentemente um melhor entendimento dos riscos que elas podem causar ao sistema previdenciário. Dessa forma, o trabalho se trata de uma pesquisa de caráter qualitativo, com objetivos exploratórios e pesquisa bibliográfica e documental. Como há uma grande preocupação com as conseqüências dessas ações e com todo o sistema previdenciário, a pesquisa se torna interessante, pois ajudará entender um pouco mais da situação e os fatores que encaminham para o aumento da judicialização que envolve o INSS. Através da análise nota-se que são vários os fatores que acarretam ao aumento da judicialização que envolve o INSS, por isso, foi proposto algumas soluções para amenizá-los visando garantir os direitos dos cidadãos.

Palavras-chave: INSS. Previdência Social. Risco Previdenciário.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	Objetivo geral	8
1.1.1	Objetivos específicos	8
1.2	Justificativas	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Previdência: fundamentos e justificativas	10
2.2	Risco previdenciário	12
2.2.1	Transição demográfica	14
2.3	Judicialização da previdência: revisão de literatura	15
3	METODOLOGIA	17
4	RESULTADOS	19
4.1	A judicialização da previdência no tribunal regional federal (primeira região): uma análise descritiva	19
4.2	O risco público da judicialização	25
4.2.1	Risco orçamentário	25
4.2.2	Risco demográfico	26
4.2.3	Risco do sistema judicial	26
4.3	PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MINIMIZAR O RISCO PÚBLICO	27
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
	REFERÊNCIAS	29

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social é um seguro social que atende as pessoas quando elas necessitam de amparo, reconhecendo os direitos dos seus segurados, onde o Estado garante a elas condições para que se mantenham mesmo estando em situações de incapacidades. Atualmente a Previdência Social é a principal despesa do governo, e por esse motivo deve ter uma atenção especial.

Em 24 de julho de 1991, foi criada a Lei 8.212, Lei Orgânica da Seguridade Social onde se assegura os direitos relacionados à saúde, à previdência e à assistência social, estabelecendo seus princípios e suas diretrizes, “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1991).

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia pública federal responsável pela manutenção do Regime Geral da Previdência Social, tem como intuito receber as contribuições previdenciárias, analisar os requerimentos de benefícios que são previstos pela lei e fazer o devido pagamento e manutenções. Quando não ocorre o reconhecimento do direito esperado por parte do INSS, ou seja, é indeferido o pedido de benefício, o cidadão recorre a judicialização.

A judicialização, nesse caso, consiste em o segurado entrar com ação processual em busca do deferimento do benefício solicitado, para que um juiz possa analisar e julgar o caso de forma a garantir o direito que não foi reconhecido administrativamente pelo INSS. Além da obrigatoriedade em conceder o benefício há também o dever de pagar tudo o que é devido ao segurado desde a data da consolidação do direito ao recebimento. Com isso gera um débito aos cofres da autarquia previdenciária que não foi planejado, ou seja, não se pode prever os valores advindos das causas judiciais que serão perdidos pelo INSS.

A atual situação da Previdência Social gera preocupações. Diante do desequilíbrio financeiro gerado por menos arrecadações previdenciárias e mais pagamentos de benefícios, a autarquia previdenciária pode não suportar manter os gastos, pois a quantidade de benefícios solicitados é alta e esse número cresce a cada dia. Esse desequilíbrio gera um déficit orçamentário à Previdência Social que pode ser irreversível. Além disso, há um risco para as próximas gerações. O INSS pode não conseguir atendê-las devido ao desequilíbrio orçamentário atual, não sendo possível subsidiar mais benefícios, sabendo que o número de pessoas que necessitam do amparo previdenciário só aumenta, “[...] por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos

familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente” (BRASIL, 1991).

Ocorre, também, um alto índice de indeferimento de benefícios por parte do INSS, acarretando em mais pessoas recorrendo a judicialização através de processos judiciais para obterem esses direitos que lhes foi negado. Em muitos processos, diante da comprovação do caráter alimentar, ocorre a antecipação dos efeitos da tutela, onde se antecipa o recebimento do benefício no decorrer da ação antes do julgamento definitivo da lide. Ao fim do processo, caso o pedido seja julgado improcedente e se cancela o pagamento do benefício, o INSS não é ressarcido pelos valores que o beneficiário vinha recebendo até então, acarretando em mais perdas.

Diante disso este trabalho busca responder a seguinte questão: qual o risco que a judicialização tem imposto à gestão do Sistema Previdenciário Brasileiro?

1.1 Objetivo geral

Analisar o risco gerado para o Sistema de Previdência Brasileiro em razão da judicialização dos direitos, considerando um estudo de caso para as ações previdenciárias no âmbito da Subseção Judiciária de Lavras.

1.1.1 Objetivos específicos

- a) Descrever as principais causas de judicialização dentro do sistema previdenciário brasileiro;
- b) Analisar os riscos da judicialização previdenciária.

1.2 Justificativas

Embora exista um planejamento orçamentário para o Sistema Previdenciário Brasileiro, existe o risco orçamentário advindo da judicialização que ocorre nos casos em que há a necessidade da legitimidade.

Esse trabalho é importante, pois poderá orientar o INSS sobre as judicializações que não valem a pena a lide, buscando uma forma de solução mais rápida e que de alguma forma tragam economia para o INSS.

O trabalho pode auxiliar também em uma melhor forma de minimizar os riscos previdenciários do INSS, a partir do estudo das despesas advindas das judicializações que ocorrem.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Previdência: fundamentos e justificativas

A seguridade social no Brasil teve avanço a partir da Constituição de 1988, onde deixava de lado um caráter meritocrático e voltava para um princípio da cidadania. Princípio que instruiu a universalização da proteção social após a Segunda Guerra Mundial nos países capitalistas desenvolvidos, mesmo que as economias desses países iniciassem problemas como a retração do crescimento econômico, a elevação do número de desempregados, aparecimento de déficits fiscais e elevação dos preços, onde o sistema de proteção social aumentou seu campo de ação e inseriu novos segmentos em sua cobertura. Como exemplos dessa nova fase tem o reconhecimento do trabalhador sem emprego como desempregado e a criação de programas de renda mínima, visando o princípio da cidadania (MARQUES; BATICH; MENDES, 2002).

Os objetivos da Constituição Federal em relação aos princípios fundamentais “constituem em construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (CF, art.3º, I, III, BRASIL, 1988) de forma a diminuir as desigualdades entre os cidadãos. No que diz respeito a seguridade social temos que esta será “financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]” (CF, art.195, BRASIL, 1988) e também pelas contribuições sociais.

Um ponto importante é esclarecer que, legalmente, no Brasil os princípios da seguridade social não são aplicados rapidamente, ou seja não alcança o resultado de imediato. A fim de que seus princípios e objetivos recebam uma finalidade, é preciso que o legislador desenvolva institutos legais que estabeleçam as ações de seguridade social. Em muitos casos, não sendo necessário apenas a ação do legislador, mas também a criação pelo Executivo de regras operacionais para transformar verdadeiramente certos direitos, restabelecendo sua forma, o prazo, os requisitos e os formulários de acesso aos benefícios (TAFNER, 2007).

Segundo Ibrahim citado por Bittencourt e Nunes (2015), é considerada como um marco inicial da Previdência Social a lei Bismarck porque o Estado começou a arrecadar contribuições de natureza obrigatória dos trabalhadores associados ao novo sistema securitário, desta forma gerando um direito público pessoal do segurado, que garantia sua prestação previdenciária pelo Estado, sem levar em consideração seu contexto financeiro.

Como os sistemas securitários existentes eram de natureza privada e não asseguravam de garantias estatais, foi um grande desenvolvimento.

Ainda de acordo com Ibrahim citado por Bittencourt e Nunes (2015), a previdência possui um regime de financiamento por repartição, ou seja, todas as contribuições dos segurados são destinadas para um único fundo, onde também são retirados os recursos essenciais para financiar todos os benefícios, assim acontece o pacto intergeracional, surgindo a ideia de um sistema solidário.

O regime geral da Previdência Social no Brasil é o de repartição simples, de filiação obrigatória, entendido no caráter onde cada geração financia os benefícios previdenciários da geração anterior. Nota-se que o regime de repartição é o mais conveniente para a previdência social, pois está integrado com o princípio da solidariedade, do coletivo. Já as contas individuais, são como uma poupança, onde cada beneficiário obtém apenas o produto das suas contribuições ou depósitos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

De tal modo, tem-se que a noção de bem-estar coletivo apoia na possibilidade da proteção de todos as pessoas da sociedade, e através da ação coletiva de compartilhar os resultados do trabalho, com a cotização de cada um em prol do outro, admite a estabilidade de um sistema previdenciário. Dado que a coletividade rejeite essa responsabilidade, detém qualquer possibilidade de manutenção de um sistema comum de proteção social (CASTRO; LAZZARI, 2017).

Conforme Tafner apud Fagnani (2010) o Executivo federal, em 2007, criou o Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS). De modo tripartite – governo, empresários e trabalhadores – o Fórum almejava criar consensos para a implantação de um novo aspecto de reformas da Seguridade Social. Essa ação adaptou outra ocasião para que os setores conservadores buscassem concluir o serviço que vem estabelecendo desde a Assembleia Nacional Constituinte. Na discussão indicada por esse segmento traduz uma construção ideológica fundada em mitos e fatos parciais. Procuram “afirmar” inviabilidade financeira da Seguridade Social e gerar um retrocesso de conquistas, muitas delas já efetivadas. Predominou a visão de que o caráter da questão financeira da Previdência Social passaria apenas por fatores endógenos ao próprio sistema. Em análise, o desequilíbrio financeiro constituiria efeito exclusivo do crescimento dos gastos com benefícios, exemplo aparente da “generosidade” do atual plano de benefícios.

Segundo Nuñez e Espinoza citados por Cordeiro (2006), a garantia de um nível de consumo baixo em um pequeno prazo pode falir o mau ciclo da pobreza conforme as famílias aumentem suas condições de oportunidades. Na ocasião em que as condições das famílias

mais pobres alcançarem um melhor equilíbrio com as famílias mais ricas ou médias, as transferências não fazem mais sentido, podendo até serem eliminadas.

De certo modo, uma das colunas de estruturação da Seguridade Social é a sua disposição segundo a base coerente do seguro social. É essa coerência que estrutura os direitos da previdência social em quase todos os países capitalistas. Em poucos países como a França, Inglaterra e Alemanha, o sentido do seguro ampara também a política da saúde. Já no Brasil, o sentido do seguro constituiu e determinou os métodos de acesso da previdência e da saúde desde a década de 1923 até a Constituição de 1988. A base dessa lógica é assegurar a proteção, em certas ocasiões unicamente, em outras ocasiões preferencialmente, ao trabalhador e à sua família. Um tipo de proteção restrita, que assegura direitos apenas do trabalhador que está inserido no mercado de trabalho ou que faz contribuição mensalmente como autônomo ou segurado especial junto à Seguridade Social (BOSCHETTI, 2001).

2.2 Risco previdenciário

Embora o princípio contributivo da Previdência Social ser aprovado na Constituição de 1988, assim sendo citado anteriormente, alguns analistas enxergam a previdência como um programa social proposto a garantir a todos os ociosos um benefício mínimo, mesmo que não relacionado à contribuição. Nesse modo, a previdência poderia ser alcançada como um programa de renda mínima comum e sem relação contributiva. Essa concepção é em certas ocasiões acrescentada pelo entendimento de que a previdência é um sistema assistencial e redistributivo, onde as contribuições precisam ser pagas de acordo com a disponibilidade de cada indivíduo, e os benefícios recebidos de acordo com a necessidade (TAFNER, 2007).

Nota-se que um dos critérios que diferencia a previdência dos demais elementos que integram a seguridade social dentro do sistema da Previdência Social, é que os contribuintes pagam para obterem seus benefícios, no entanto, nos programas de assistência social e de saúde, os benefícios são concedidos sem a compensação das contribuições dos beneficiários, sendo financiados através de recursos vindos do orçamento público. Com isso, nos programas de assistência social e de saúde mantem clara a ideia de transferência de renda entre os cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No início da década de 80, a sociedade brasileira começou a lidar com altas taxas de desemprego decorrentes da deterioração econômica, sem contar os problemas de ajuste do orçamento estatal, que foram desenvolvidas através da abertura do mercado brasileiro à importação de produtos estrangeiros, elevação da política de juros e com a âncora cambial que

levou a entrada do real; e pela apresentação de inovações tecnológicas. A elevação das taxas de desemprego foi seguida pela diminuição do número de trabalhadores com carteira assinada e a elevação do número dos que se deslocaram para a informalidade. Como há obrigatoriedade de contribuição previdenciária para os trabalhadores com carteira assinada, isto assegura os recursos essenciais perante às despesas com os benefícios previdenciários. A redução do número de trabalhadores com carteira assinada no mercado de trabalho acarretou queda da quantia recebida para os fundos da previdência pública ou um desempenho muito inferior, que é incompatível com as décadas anteriores, mas também insuficiente para atender às despesas (MARQUES; BATICH; MENDES, 2002).

O artigo 195 da Constituição Federal, estabeleceu para o financiamento das ações do Estado, que a seguridade social será custeada pela sociedade em geral, direta e indiretamente, dentro da lei, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das contribuições provenientes dos empregadores, dos trabalhadores e sobre à arrecadação de concursos e prognósticos. Com isso, foram criadas contribuições sociais, onde as arrecadações estão ligadas ao financiamento da seguridade social. Foram elaboradas contribuições específicas para o subsistema previdenciário, vinculadas diretamente sobre a remuneração ou renda dos trabalhadores e sobre a folha de pagamentos, nesta situação afetando o empregador (TAFNER, 2007).

No que se refere ao modelo de financiamento, ocorre uma separação entre o segmento oficial de previdência e o segmento fechado. No segmento oficial de previdência utiliza-se o modelo de financiamento de repartição simples, no qual se dá pelo fato das contribuições arrecadadas dos segurados ativos subsidiarem os benefícios dos inativos, ocorrendo então uma solidariedade entre as gerações. No segmento fechado, os recursos arrecadados são advindos do empenho da poupança do trabalhador, podendo ser acompanhados pelo empregador por um determinado tempo, e após ocorrer a compensação dos valores em forma de benefício. Esse regime de capitalização está relacionado ao de poupança, sendo que nele conciliam os depósitos periódicos e aplicação financeira dos depósitos colocados nos planos, visando um melhor ganho na ocasião anterior a aposentadoria (SILVA, 2012).

A conexão entre as responsabilidades das famílias, do Estado e do mercado estabelece o bem-estar das pessoas na sociedade. O mercado representa a principal fonte de bem-estar para as pessoas no decorrer da vida, bem como sua renda origina do mercado como também acontecem as trocas e adquirem os insumos que são necessários para o bem-estar. A solidariedade no interior do grupo familiar, entretanto, também representa uma das principais causas para a obtenção de bem-estar e segurança, especialmente em relação as prestações dos

serviços de cuidados e socialização dos riscos. A atribuição do Estado na criação de bem-estar consiste no papel redistributivo do contrato social particular a uma solidariedade pública (PASINATO; KORNIS, 2009).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece que a assistência social, sendo um direito do cidadão e dever do Estado, é uma Política de Seguridade Social não contributiva, que fornece o mínimo para o social, exercida por meio de ações das atividades públicas e da sociedade, para atender as necessidades básicas dos cidadãos (CASTRO; LAZZARI, 2017).

2.2.1 Transição demográfica

Segundo Brito, citado por Godoi (2014), para entender o processo de transição demográfica é preciso analisar algumas etapas. A primeira é definida pelo alto número das taxas de natalidade e mortalidade, assim a taxa do crescimento vegetativo é baixa. Na segunda etapa, a taxa de mortalidade começa a retroceder de maneira consistente, e a fecundidade mantém nível elevado, assim o crescimento populacional nessa etapa se eleva de forma relevante, apresentando o mais acelerado ritmo demográfico ao longo da transição, enquanto a estrutura etária mantém um perfil bastante jovem. Já na terceira etapa é o momento em que reduz o processo de fecundidade, com isso ocorre o retardamento do crescimento populacional. Além disso, ocorrerá um forte crescimento da População em Idade Ativa (PIA), resposta da elevada taxa de fecundidade anterior. A última etapa da transição demográfica ocorre no momento em que os níveis de fecundidade e mortalidade estão em baixos níveis e o crescimento populacional fica lentíssimo, nulo ou negativo. Ademais, ocorre a redução do peso da PIA e o processo de envelhecimento relevante da estrutura etária neste momento é notado.

Muitos debates ocorrem sobre qual o melhor regime de financiamento da previdência, levando em consideração que existem argumentos favoráveis e desfavoráveis para os modelos, em particular quando a rentabilidade é alterada pelo aumento demográfico, pelo aumento da produtividade e o perigo de não poder ter a precisão da taxa de juros e de inflação por um longo período (SILVA, 2012).

No que se refere ao governo, o fator previdenciário busca ajustar o desequilíbrio que existe entre o tempo de contribuição e o tempo de gozo dos benefícios. De outra forma, seria um retorno à pressão demográfica a respeito do sistema e admite ponderar o envelhecimento da população no cálculo do benefício, conforme a apuração do tempo de "sobrevida". O fator

previdenciário contém métodos relacionados entre idade na ocasião da aposentadoria, tempo de contribuição, esforço contributivo e expectativa de sobrevivência, no significado do valor do benefício. E ainda, com a introdução de um método atuarial, o fator previdenciário recompensará os que adiam sua aposentadoria com um benefício maior, fazendo com que se individualize o cálculo do valor do benefício (ROCHA, 2015).

2.3 Judicialização da previdência: revisão de literatura

No que condiz as políticas sociais na sociedade capitalista e a forma como se passa sua desconstituição, o descumprimento dos direitos pelo poder público estatal tem acarretado, de forma progressiva, que as pessoas procurem o Poder Judiciário, gerando assim a judicialização das políticas sociais, com intuito de determinar o cumprimento do papel do Estado em relação a proteção social, previsto na Carta Magna. Assim, destaca-se que acerca do horizonte da sociedade do capital e de todo o conjunto ideopolítico, cultural e material ligado a essa sociabilidade, a instância do Poder Judiciário não está isenta das influências da ordenação, que atinge não só a campo da produção, mas também o da produção social, em que está localizado a união das normativas legais de regulação sociojurídica. Portanto, as divisas e os métodos restritivos para o ingresso e concretização dos direitos sociais, conseguindo o cidadão alcançar ou não a conclusão e agilidade em suas demandas, associam uma conexão que supera o espaço *stricto sensu* do judiciário (PEIXOTO; BARROSO, 2019).

Com a dominação de um sentido de eficiência econômica no campo da administração pública, onde existe bem claro a predominância do atributo do “seguro” em dano do “social”, o Poder Judiciário se torna a última instância apropriada para amparar o segurado e seus dependentes, sanando o ilegítimo, irregularidades e exageros legalistas de anotações restritivas que, seguradas na falsa dúvida do “individual-coletivo”, distancia o direito à proteção previdenciária da vida dos cidadãos que mais precisam (SILVA; PEREIRA NETTO, 2013).

O conflito causado pelas condenações judiciais deve ser acompanhado pelos gestores dos fundos, devido às diligências inseparáveis do processo da administração em relação aos planos de benefícios, da contração da taxa de juros e do grau de maturidade dos planos. Basicamente, as receitas da previdência são constituídas pela contribuição dos segurados, da patrocinadora e uma parte da decorrência do mercado financeiro, apesar de haver outras fontes previstas, no entanto, não atingidas diretamente pelo avanço de preparos indispensáveis

para possibilitar a reforma dos julgados ou para acolher as determinações aplicadas pelos juízos (SILVA, 2012).

Assim, vale salientar que a ação do Poder Judiciário no campo que abrange a Previdência Social ganha importância por abordar, na maior parte dos casos, processos relacionados sobre casos de pagamentos de caráter alimentar, como os benefícios solicitados que cobrem o sustento dos cidadãos que, chegaram a um ponto de circunstância social legalmente prevista, e não possuem condições para continuar trabalhando. Com isso, ocorrem tutelas que antecipam o direito fundamental à proteção social, caracterizando o processo judicial previdenciário por vários aspectos, os quais devem ser considerados no momento da prolação da sentença (SILVA; PEREIRA NETTO, 2013).

Visto a dificuldade para analisar os direitos previdenciários, tanto no âmbito administrativo quanto no judicial, o motivo excessivo da judicialização dos processos envolvendo o INSS não é advindo de um único problema. Portanto, é necessário analisar diversas hipóteses para conseguir chegar a alguns principais fatos que originam a judicialização nestas demandas (SIQUEIRA, 2017).

Através de toda esta análise, conclui-se uma atuação principal do Poder Judiciário numa elaboração jurisprudencial de uma processualidade referente aos direitos da seguridade social, visto que fica evidente a importância do poder-dever do juiz em facilitar as normas processuais clássicas ao esbarrar com um processo previdenciário, tornando aplicável a teoria de escolha da certeza nas relações jurídicas da seguridade social e pela proteção judicial contra falhas da administração pública (TRINDADE, 2015).

3 METODOLOGIA

Segundo Gil (2008), para ser avaliado como científico o conhecimento necessita ser reconhecido observando as operações mentais e técnicas que viabilizam a sua análise, ou seja, estabelecer o método que proporcionou alcançar esse conhecimento.

Uma pesquisa qualitativa “é projetada para dizer ao pesquisador como (processo) e por que (significado) as coisas acontecem de determinada forma” (COOPER; SCHINDLER, 2003, p. 146). O presente trabalho utilizará uma abordagem qualitativa, visando explorar o risco orçamentário da judicialização previdenciária por meio de dados que irão possibilitar tal estudo. Então, o trabalho compreende em avaliar quais os principais riscos que a judicialização tem imposta ao Sistema Previdenciário Brasileiro e como isso ocorre.

Será feito por meio de objetivos exploratórios que analisarão as causas de forma mais aprofundada e apresentarão um entendimento mais claro do estudo e com isso, um suporte para possíveis soluções. Ainda segundo Gil (2008, p. 27):

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

Em relação aos procedimentos, a pesquisa por essas informações será feita através da pesquisa bibliográfica, que conforme Gil (2008, p. 50):

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Parte dos estudos exploratórios podem ser definidos como pesquisas bibliográficas, assim como certo número de pesquisas desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo.

Buscar-se-ão informações bibliográficas como artigos, monografias e dados para compreender melhor quais essas principais causas da judicialização dentro do Sistema Previdenciário Brasileiro. Será utilizado também pesquisa documental, que ainda segundo Gil (2008, p. 51):

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa

bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Para a pesquisa documental será investigado dados e informações complementares que ajudarão no objetivo da pesquisa. Para a pesquisa documental foram analisadas as ações previdenciárias no âmbito da Subseção Judiciária de Lavras, fornecidos pela Justiça Federal de Lavras.

Serão utilizados também dados secundários, pois “dados de fontes secundárias ajudam-nos a decidir o que precisa ser feito e podem ser uma rica fonte de hipóteses” (COOPER; SCHINDLER, 2003, p. 123). A pesquisa buscará informações através de dados fornecidos pela Justiça Federal de Lavras, que abrange o Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Por fim, será feito um estudo de caso onde introduz maior destaque na análise dos dados e posteriormente suas resoluções. Conforme Cooper e Schindler (2003, p.130):

Os estudos de caso colocam mais ênfase em uma análise contextual completa de menos eventos ou condições e suas inter-relações. Embora as hipóteses frequentemente sejam usadas, basear-se apenas em dados qualitativos torna mais difícil o apoio ou a rejeição. Uma ênfase em detalhes proporciona ideias valiosas para solução de problemas, avaliação e estratégia. Esse detalhe é obtido a partir de múltiplas fontes de informação, permite que as evidências sejam verificadas e evita a perda de dados.

A pesquisa se dará, por meio da análise dos processos que foram sentenciados no ano de 2018, na Justiça Federal de Lavras – 1ª instância, buscando entender e analisar tais decisões que possibilitarão compreender à proporção que estas decisões acarretam ao Sistema Previdenciário Brasileiro.

4 RESULTADOS

4.1 A judicialização da previdência no tribunal regional federal (primeira região): uma análise descritiva

Para poder interpretar melhor os riscos que as ações previdenciárias causam ao sistema previdenciário, foram analisadas as decisões sentenciadas no ano de 2018 na Subseção Judiciária de Lavras. Com isso, tem-se as porcentagens das decisões que foram procedentes e improcedentes, e separadas por assuntos referentes aos pedidos dos benefícios.

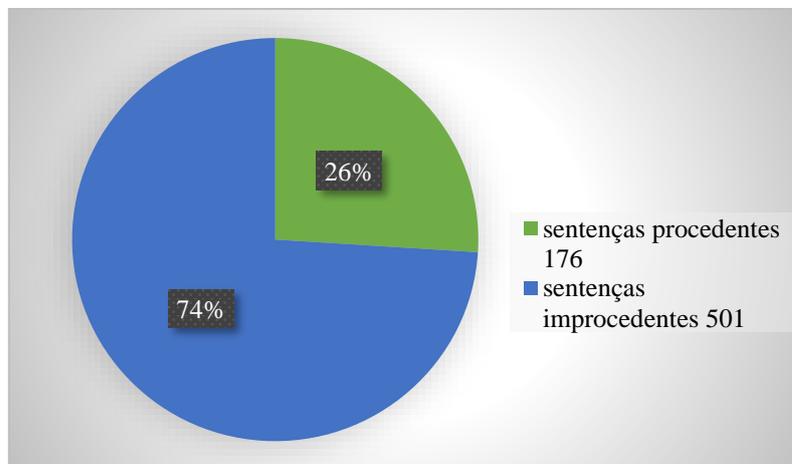
Quadro 1 - Decisões sentenciadas na subseção judiciária de Lavras.

Número de processos em 2018 sentenciados (previdenciários):	677 processos previdenciários
Sentenças procedentes:	176 sentenças
Sentenças improcedentes:	501 sentenças

Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

Conforme análise do Quadro 1, é possível ver o alto número de decisões sentenciadas na Justiça Federal de Lavras, sendo um total de 677 sentenças, onde 74% dessas representam as decisões que julgaram improcedente o pedido à parte autora e 26% procedente. Apesar do número de decisões improcedentes superar os das decisões procedentes, não significa que não tenha gerado um risco no orçamento da previdência, ainda mais que as mesmas poderão ser revertidas através de julgamentos em outras instâncias.

Gráfico 1 - Total de sentenças.



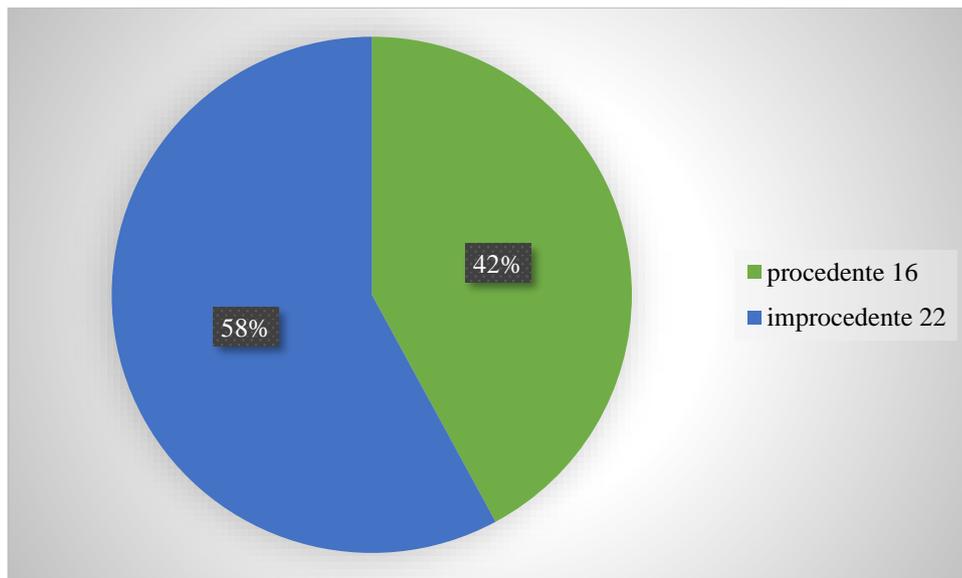
Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

Pelo fato dessas despesas ocasionadas pelos processos judiciais não poderem ser previstas, ou seja, não saber o montante certo a ser pago, surge o risco orçamentário em relação às despesas do INSS. Quando a despesa e a arrecadação não se confirmam com a expectativa, gera crises imprevisíveis no orçamento da União que afetam todo o sistema organizacional da instituição.

A seguir os gráficos mostraram a porcentagem das decisões procedentes e improcedentes, sentenciadas por espécie de pedido de benefício dentro das 677 sentenças analisadas.

O Gráfico 2 representa as sentenças que julgaram os pedidos para aposentadoria por idade urbana. Nesse caso, as sentenças procedentes foram de 42% e as improcedentes 58%, num total de 38 sentenças.

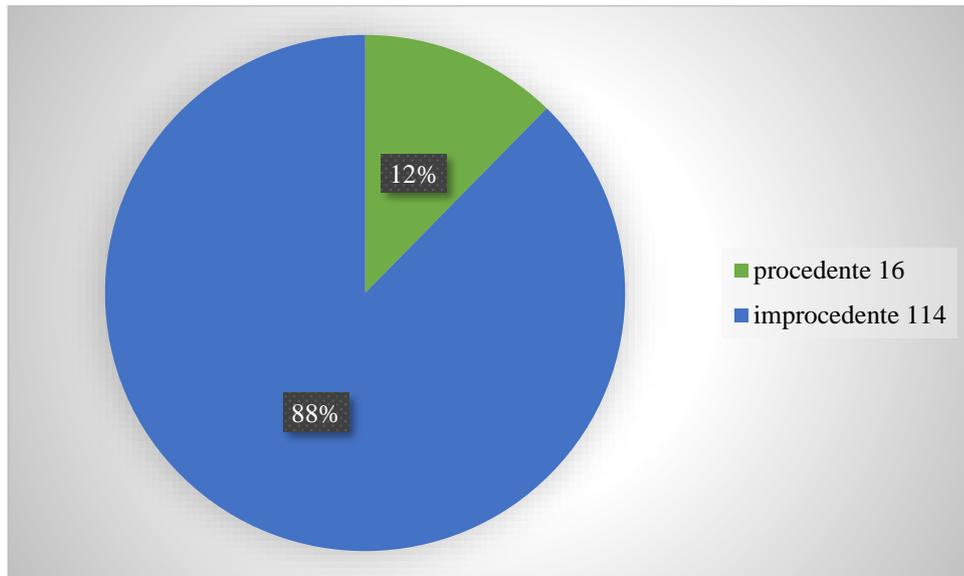
Gráfico 2 - Sentenças aposentadoria por idade.



Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

Em relação às aposentadorias por idade rural, o Gráfico 3, apresenta que foram somente 12% procedentes e 88% improcedentes em um total de 130 sentenças. Nota-se o alto número de pedidos no assunto aposentadoria por idade rural.

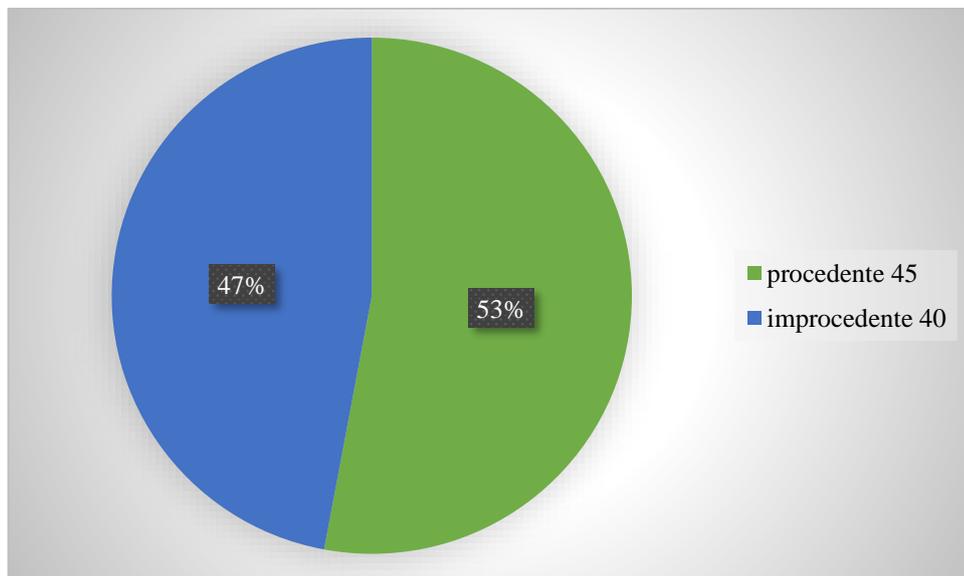
Gráfico 3 - Sentenças aposentadoria por idade rural.



Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

O Gráfico 4 mostra os pedidos de aposentadoria por tempo de contribuição, sendo 53% procedentes e 47% improcedentes. Neste caso o número de sentenças julgadas procedentes foi maior que as julgadas improcedentes, em um total de 85 sentenças.

Gráfico 4 - Sentenças aposentadoria por tempo de contribuição.

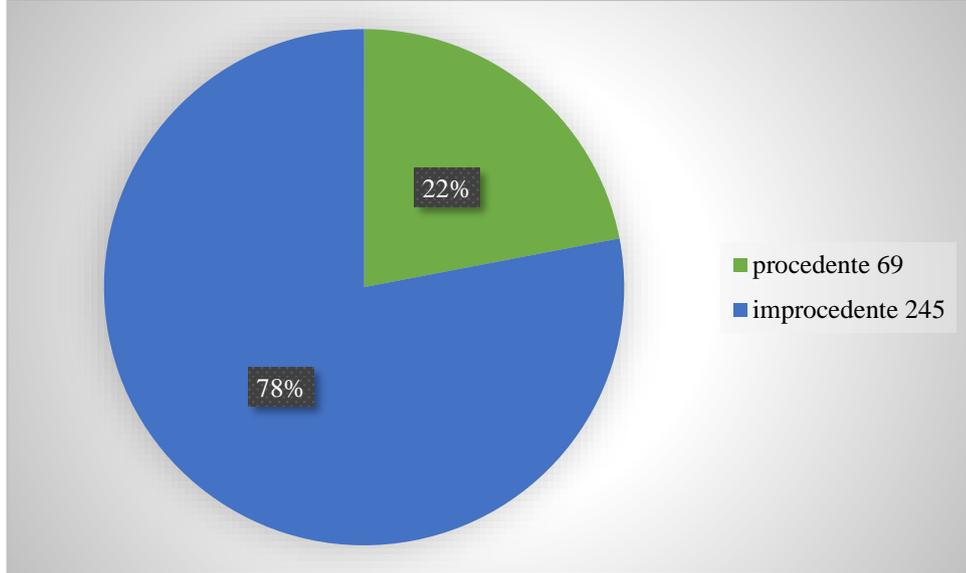


Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

Já o Gráfico 5 refere-se aos pedidos de aposentadoria por invalidez/auxílio doença, tratando-se do pedido com o maior número de sentenças em 2018, num total de 314, onde

22% foram julgadas procedentes e 78% improcedentes. Com esses dados, podemos verificar que o pedido que mais afeta o sistema previdenciário são os pedidos por invalidez.

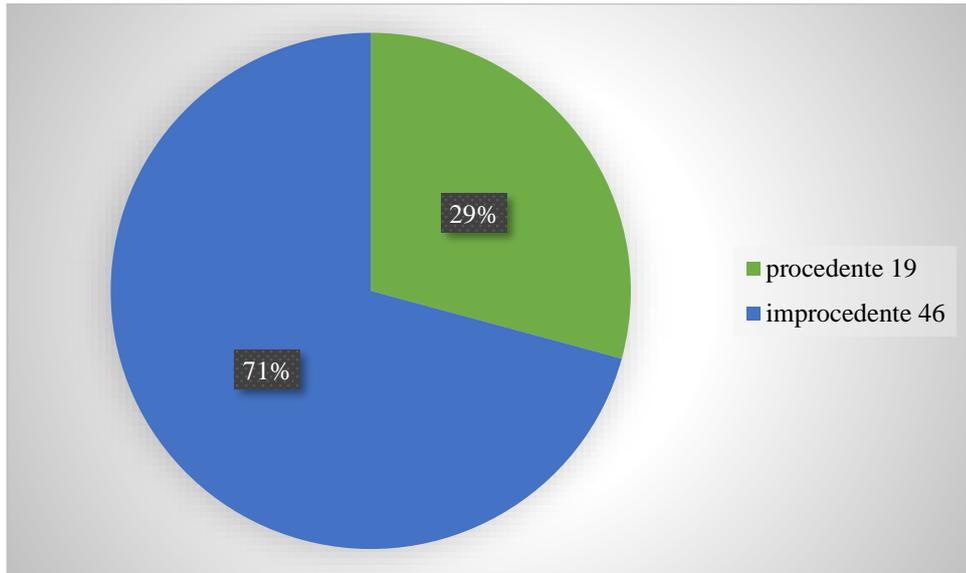
Gráfico 5 - Sentenças aposentadoria por invalidez / auxílio-doença.



Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

O Gráfico 6 demonstra as sentenças de pedidos por pensão por morte, com 29% procedentes e 71% improcedentes chegando a um total de 65 sentenças.

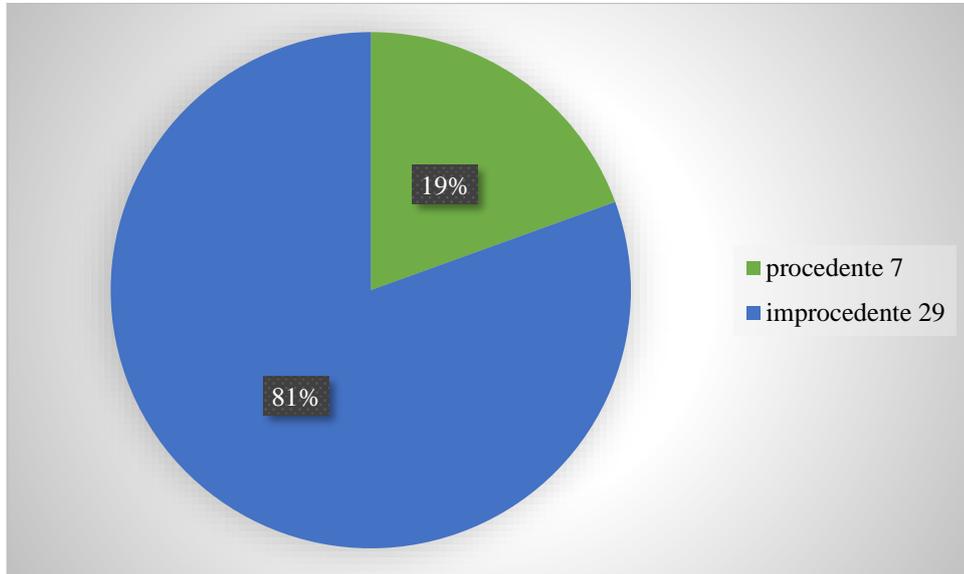
Gráfico 6 - Sentenças pensão por morte.



Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

Os pedidos de benefícios assistenciais somaram um total de 36 sentenças, com 19% procedentes e 81% improcedentes, como mostra o Gráfico 7.

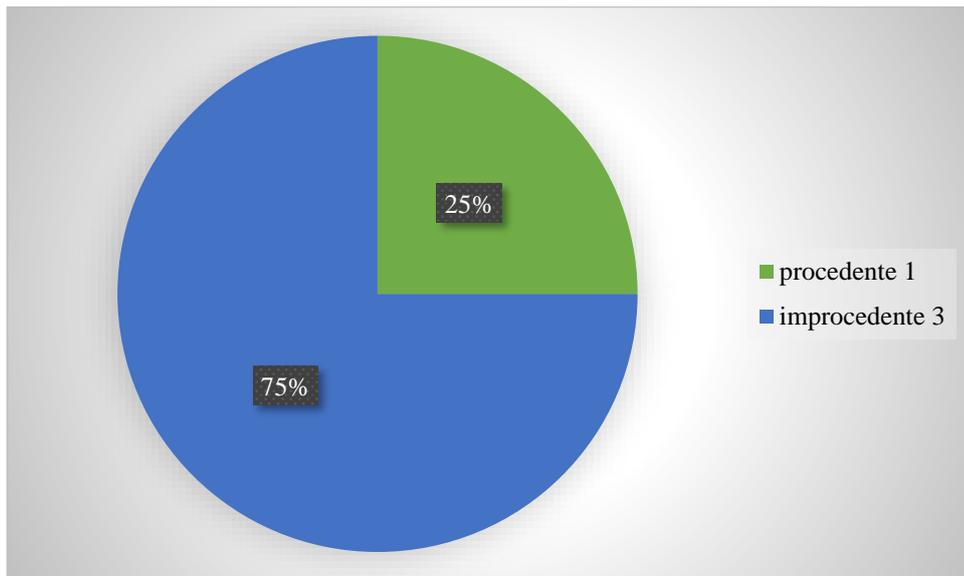
Gráfico 7 - Sentenças benefício assistencial LOAS.



Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

Para pedidos por benefício de salário-maternidade houveram 4 sentenças, com 1 procedente (25%) e 3 improcedentes (75%), como mostra o Gráfico 8.

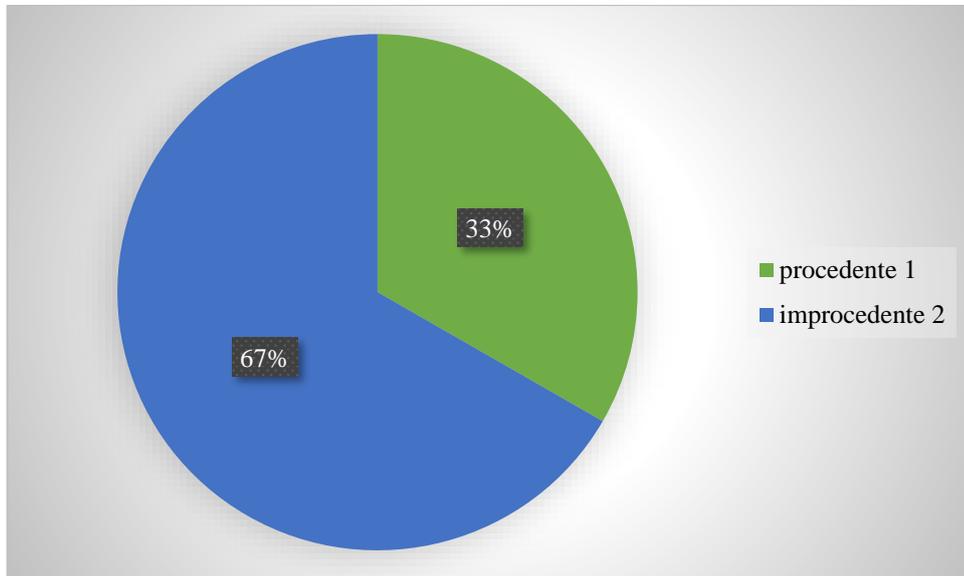
Gráfico 8 - Sentenças salário-maternidade.



Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

O Gráfico 9 mostra as sentenças referentes aos pedidos de auxílio-reclusão, num total de 3 sentenças, sendo 1 procedente e 2 improcedentes.

Gráfico 9 - Sentenças auxílio-reclusão.

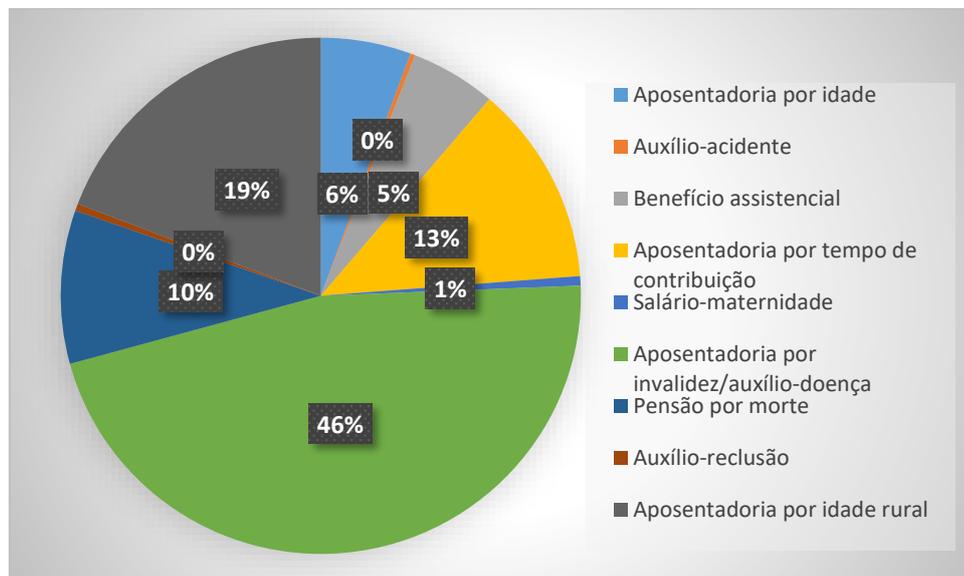


Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

Já para os pedidos de benefício de auxílio-acidente, foram efetuados 2 pedidos e ambos foram sentenciados como procedentes.

O gráfico 10 mostra a porcentagem das sentenças por tipo de benefício requerido, em relação ao total das 677 sentenças.

Gráfico 10 – Total de porcentagem



Fonte: Justiça Federal de Lavras (2018).

4.2 O risco público da judicialização

O debate sobre a ocorrência da judicialização das políticas sociais posiciona-se no contexto da ampliação da política neoliberal, tendo causado impactos negativos na direção da garantia de direitos que são alvos de contínuos ataques, retrocessos e desconstituição frente à desresponsabilização do Estado que, considerando os interesses do grupo dominante, se mostra progressivamente ineficiente na efetivação dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva é que as pessoas em condições de vulnerabilidade social, e sem acesso aos seus direitos essenciais, procuram os meios judiciais para alcançarem seus direitos. Destaca-se que esse fato passa ocorrer cada vez mais por pessoas que têm seus direitos negados (PEIXOTO; BARROSO, 2019).

A análise das ações judiciais previdenciárias demandadas na Justiça Federal de Lavras no ano de 2018 confirmam o alto número de pessoas que buscam seus direitos, pois quando há a violação destes, os cidadãos tendem a recorrer ao poder público para garanti-los. Por isso, a judicialização também se dá em decorrência do indeferimento, negação e suspensão de benefícios ocorrido por algum motivo que difere ao que, de fato, é de direito.

Após terem suas solicitações negadas na via administrativa, os cidadãos recorrem ao meio jurídico como forma de buscar o direito negado, fazendo com que haja o crescimento no número de ações judiciais e, assim, o crescimento na judicialização.

4.2.1 Risco orçamentário

A judicialização das políticas públicas representa um aumento excessivo das ações judiciais onde os cidadãos reivindicam seus direitos em relação à proteção social. Onde ganhou força após a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1999), “não beneficiando apenas os direitos fundamentais, como ainda também passou ao Poder Judiciário a função de expor o comando da constitucionalidade” (SIERRA, 2011, p. 257).

Uma das principais causas do risco orçamentário para a previdência é a transição demográfica onde há um aumento da expectativa de vida das pessoas e diminuição na taxa de fecundidade e, se tratando do modelo de repartição, esse fato causa muitas preocupações no setor do orçamento previdenciário.

Outra preocupação causada pela judicialização é a ocorrência de julgamentos errôneos, visto que, em se tratando de antecipação dos efeitos da tutela e posterior revogação, houve pagamentos de parcelas que ao final não deveriam ser pagas. Diante disso, mais uma

vez percebe-se a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos, visto que em se tratando de natureza alimentar, não haverá ressarcimento.

4.2.2 Risco demográfico

As estabilidades das contas da previdência, através das transformações no desenvolvimento da estrutura demográfica do Brasil, também foram afetadas, razão pelo qual já era usado para defender a reforma da previdência social na época anterior ao governo FHC (Fernando Henrique Cardoso). O aumento da expectativa de vida das pessoas foi uma das transformações, imagem do avanço técnico-científico que afetou a população, ainda que não dependesse do grau de desenvolvimento, deixando o crescimento cada vez maior do número de anos da população adulta. Outra transformação menciona sobre a taxa de crescimento da população conveniente a diminuição da taxa de fecundidade, ocasionada pelas transformações econômicas e sociais ocorridas do mundo moderno e o desenvolvimento de métodos contraceptivos (MARQUES; BATICH; MENDES, 2002).

O Sistema Previdenciário Brasileiro está baseado no sistema de repartição simples, quando as pessoas ativas pagam suas contribuições e com isso financiam os benefícios das pessoas inativas.

A relação entre o aumento da expectativa de vida das pessoas e o baixo número da taxa de fecundidade, é uma das preocupações do sistema previdenciário brasileiro, pois o número de pessoas que recebem benefícios tende a ser maior do que o número de pessoas contribuintes, surgindo aí o risco demográfico.

4.2.3 Risco do sistema judicial

Por causa das mudanças ocorridas na legislação e pelos conhecimentos adquiridos com o tempo, na maioria das vezes os parâmetros administrativos requeridos para inclusão da atividade laboral exercida em situações especiais no contexto administrativo e judicial são diferentes. Por meio desta diferença entre a compreensão dos parâmetros, move-se o ajuizamento de ações judiciais (SIQUEIRA, 2017).

Com o aumento das ações previdenciárias o sistema judicial tende a ficar, cada vez mais, superlotado, resultando na demora para conclusão das lides. Além de causar gastos tanto para o INSS, quanto para a Justiça Federal de Lavras, que estão envolvidos nos trâmites processuais.

O aumento da judicialização também impacta na análise correta e minuciosa dos documentos e provas. Com o alto número de processos e consequente necessidade de mais celeridade, podem haver mais erros por parte do sistema judicial.

4.3 PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MINIMIZAR O RISCO PÚBLICO

Para minimizar o risco público causado pela judicialização dentro do Sistema Previdenciário Brasileiro, poderia ser abordado formas e instrumentos para realização de políticas públicas que solucionem tais riscos.

Em relação ao risco orçamentário, poderia se pensar em prever uma reserva de contingência como forma de prevenir deficiências nas previsões e assim não correr risco de perda para as contas públicas. Um exemplo, seria a criação de uma reserva que possa suprir perdas inesperadas.

Outra proposta seria uma reforma no sistema de capitalização. Ao invés de ser por repartição, poderia se pensar em uma conta individual para cada contribuinte, onde nessa conta fosse depositado suas contribuições e assim se teria uma poupança, que iria garantir que no futuro cada pessoa recebesse seu benefício advindo desta, amenizando o risco demográfico.

Quanto ao risco judicial uma proposta poderia ser disponibilizar concursos públicos na área do judiciário, aumentando o número de servidores, acarretando em um melhor atendimento e em uma análise mais minuciosa dos processos. Com essa proposta outro benefício que se obtém, é o de ocorrer mais análises corretas e assim, mais ganho aos órgãos públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a judicialização dentro do Sistema Previdenciário Brasileiro com ênfase na Justiça Federal de Lavras no ano de 2018, bem como os riscos que ela pode causar ao sistema previdenciário. Atualmente, há uma grande preocupação em relação às consequências geradas aos cofres públicos pelo alto número de requerimentos administrativos e de ações judiciais contra o INSS.

Através da análise nota-se que são vários os fatores que acarretam ao aumento da judicialização que envolve o INSS, por isso, foi proposto algumas soluções para amenizá-los visando garantir os direitos dos cidadãos.

Sugere-se como uma maneira para evitar as ações judiciais o melhoramento na capacitação de servidores técnicos e analistas do INSS, em relação às análises dos requerimentos administrativos, tanto no que se refere ao estudo dos documentos comprobatórios quanto na análise médica pericial, como medida para amenizar a quantidade de ações judiciais. Como também, a criação de propostas de políticas públicas relacionadas aos riscos causados, para amenizar os trâmites e os gastos públicos.

Propõe-se que sejam realizados estudos no âmbito do sistema previdenciário, com intuito de buscar alternativas que possam “resolver” os problemas enfrentados pelo INSS, e assim garantir maior aplicabilidade dos direitos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

_____. **Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Emendas Constitucionais de Revisão. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. Secretaria de Previdência. Previdência Social teve déficit de R\$ 195,2 bilhões em 2018. **Secretaria de Previdência**, Brasília, jan. 2019. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/2019/01/previdencia-social-teve-deficit-de-r-1952-bilhoes-em-2018>. Acesso em: 6 abr. 2019.

BITTENCOURT, K. F. C.; NUNES, J. B. A. Análise do futuro da previdência social no brasil frente às experiências de privatizações ocorridas na América Latina. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. p. 1-20.

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001. 182 p.

CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 1417 p.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003. 640 p.

CORDEIRO, G. F. **O regime geral de Previdência Social: diagnósticos estruturais críticos e proposta de reformas**. 2006. 108 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

FAGNANI, E. Previdência Social e Constituição Federal: qual é a visão dos juristas? **Tributação em Revista**, Brasília, v. 16, n. 57, p. 1-25, jul./dez. 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 220 p.

GODOI, D. S. **A transição demográfica e os impactos sobre o mercado de trabalho brasileiro**. 2014. 70 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MARQUES, R. M.; BATICH, M.; MENDES, A. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7., 2002, Curitiba. **Anais...** Curitiba: SEP, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma da previdência em discussão: expectativas e possibilidades diante da janela de oportunidade demográfica. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, Espanha, n. 136, 2010. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/10/jmp2.html>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

PASINATO, M. T. M.; KORNIS, G. E. M. Cuidados de longa duração para idosos: um novo risco para os sistemas de seguridade social. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1371, p. 5-24, jan. 2009.

PEIXOTO, M. L.; BARROSO, H. C. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 90-99, jan./abr. 2019.

ROCHA, F. R. F. A previdência social no Brasil: uma política em reestruturação. **Temporalis**, Brasília, v. 15, n. 30, p. 453-473, jul./dez. 2015.

SIERRA, V. M. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 256-264, jul./dez. 2011.

SILVA, J. L.; PEREIRA NETTO, J. P. Discussões em torno do processo de judicialização dos direitos fundamentais previdenciários. **Pensar: revista de ciências jurídicas**, Fortaleza, v. 18, n. 3, p. 835-863, dez. 2013.

SILVA, M. F. R. **A judicialização do Contrato Previdenciário e o impacto do custo administrativo das demandas judiciais para as atividades que são desenvolvidas pelas entidades de Previdência Complementar**. 2012. 90 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

SIQUEIRA, T. A. A judicialização dos conflitos no regime geral de previdência social. In: SEMANA CIENTÍFICA DA UNILASALLE, 13., 2017, Canoas. **Anais...** Canoas: Unilasalle, 2017. p. 1-8.

TAFNER, P. Seguridade e previdência: conceitos fundamentais. In: TAFNER, P; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. cap. 1, p. 29-64.

TRINDADE, R. S. **Judicialização das políticas públicas de seguridade social na perspectiva do direito fundamental à tutela jurisdicional adequada**. 2015. 116 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2015.