

# Nota à imprensa



CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP)

terça-feira, 3 de novembro de 2020

## **Avaliação sobre a Judicialização dos Benefícios pagos pelo INSS**

O Ministério da Economia divulga hoje mais um relatório de avaliação de políticas públicas, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), referente ao ciclo 2019.

O CMAP é instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar anualmente uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, financiadas por gastos diretos ou subsídios da União, sendo composto pelos Secretários-Executivos da Casa Civil (CC), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério da Economia (ME), este último responsável por sua coordenação.

Em 2019, foi realizada Avaliação Executiva no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, coordenada pela Controladoria Geral da União – CGU, com o objetivo de identificar possíveis medidas de aprimoramento de atuação ou de gestão nos processos de concessão dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, de forma a diminuir situações de judicialização envolvendo o pagamento desses benefícios, em função dos impactos na execução da política previdenciária. O INSS é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Economia - ME que atua como prestador de serviços previdenciários, operacionalizando os direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o pagamento de benefícios assistenciais e trabalhistas.

A judicialização impacta os fluxos de trabalho do INSS e, muitas vezes, acarreta em concessão de benefício a partir de decisão judicial. Nessas situações, a concessão ocorre em fluxo diverso daquele definido para a execução da política pública.

De acordo com os dados da folha de pagamentos do INSS, em dezembro de 2019, havia 35,6 milhões de benefícios sendo pagos, dos quais 4,2 milhões (11,8%) correspondiam a benefícios concedidos em decorrência de decisão judicial. A análise do quantitativo de benefícios pagos pelo INSS, sejam previdenciários ou assistenciais, demonstrou que o número de concessões de benefícios por ordem judicial vem aumentando ano a ano. Dados de 2014 a 2017 mostram que pouco mais de 1,8 milhão de benefícios decorreram de concessões a partir de decisões judiciais, correspondendo a 9,3% das concessões no período. Nesse contexto, é importante que se vislumbre a atuação do Poder Judiciário enquanto instância garantidora de direitos ao cidadão.

A judicialização de benefícios foi abordada pelo Acórdão TCU nº 2.894/2018-Plenário, que concluiu que incentivos à contestação em juízo, divergências de interpretação e de entendimento das normas entre INSS e Poder Judiciário, e discordâncias entre avaliações de peritos do INSS e de judiciais são os fatores que mais contribuem para a judicialização relacionada a benefícios pagos pelo INSS. Por sua vez, levantamento realizado pelo IPEA identificou como possíveis causas da judicialização de benefícios sociais: a falta de acesso do cidadão a informações relacionadas à concessão de benefícios, situações relacionadas à advocacia previdenciária, a estrutura deficitária



das carreiras dos servidores do INSS, a cultura organizacional da Autarquia, problemas relacionados à atuação em defesa da União, problemas de implementação do INSS Digital, como algo recente e decorrente dessa implantação, e diferenças entre critérios administrativos e judiciais para a concessão de benefícios.

No que se refere à governança, destaca-se o papel das assessorias jurídicas no acompanhamento das atividades, na proposição de soluções jurídicas para que os atos administrativos não conflitem com a ordem jurídica vigente e no monitoramento dos padrões de judicialização das atividades, como forma de potencializar o desempenho das unidades em que atuam. O Guia da Política de Governança Pública destaca que as judicializações frequentes podem sinalizar problemas no desenho ou na implementação das políticas públicas, existindo possibilidades de melhorias significativas a partir do conhecimento dessas questões e da adoção de medidas para que as correções necessárias possam ser propostas.

Como iniciativa para atuação face aos problemas de judicialização enfrentados no âmbito do INSS, houve a implementação da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social, com o objetivo de construir diálogo interinstitucional para identificação de potenciais conflitos e causas da litigiosidade das questões previdenciárias, e como forma de preveni-los. A estratégia busca fomentar resoluções consensuais, o que otimizaria o processamento das ações previdenciárias, resultando em melhores práticas de gestão e execução das políticas públicas. Entretanto, não houve possibilidade de avaliar o impacto dessa iniciativa em decorrência de sua implementação já no final da avaliação realizada.

Outra iniciativa teve o objetivo de aprimorar a legislação processual em matéria previdenciária, por meio do Projeto de Lei nº 6160/2019, que prevê que seja necessário o requerimento administrativo prévio à judicialização e a restrição da assistência jurídica apenas para os comprovadamente hipossuficientes, com o objetivo de diminuir os incentivos às demandas judiciais e custos delas decorrentes. À época da realização do trabalho, o INSS estava em fase de implementação de novos indicadores de gestão, com o objetivo de aprimorar o planejamento de ações para o enfrentamento de distorções que estivessem impactando a efetividade de suas atividades e de situações envolvendo a judicialização de benefícios.

Quanto aos impactos, em termos monetários, da judicialização dos benefícios pagos pelo INSS, dados extraídos do Acórdão TCU nº 2.894/2018-Plenário apresentam estimativa da despesa anual, em 2017, com benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo INSS e decorrentes de decisões judiciais, de cerca de R\$ 93,1 bilhões, sendo 86,6 bilhões referente a benefícios previdenciários (93%) e 6,5 bilhões referente a benefícios assistenciais (7%).

Os dados apurados também demonstram que 23,7% do custo operacional da Justiça Federal, da Procuradoria-Geral Federal, do INSS e da Defensoria Pública da União, decorreria de processos previdenciários. Com relação aos custos, estima-se, também, que 22,4% dos servidores desses órgãos estejam envolvidos em demandas previdenciárias. Já com relação à justiça federal, 59,6% dos magistrados e 37,7% dos servidores estariam envolvidos em atividades relacionadas à temática previdenciária. Ressalta-se, portanto, o interesse mútuo do Poder Judiciário e do Poder Executivo em reduzir as judicializações, estimulando formas mais eficientes e menos custosas na concessão dos benefícios.



Nesse contexto, a avaliação apresentou duas recomendações relacionadas à judicialização dos benefícios pagos pelo INSS, as quais foram aprovadas no âmbito do CMAP em 14/08/2020. A primeira delas refere-se à necessidade de acompanhamento, pela Secretaria de Governo, da tramitação do Projeto de Lei nº 6160/2019, o qual visa promover aprimoramento da legislação processual relativa aos benefícios administrados pelo INSS, possibilitando a adoção de medidas capazes de minimizar a ocorrência de judicialização. A segunda recomendação aprovada versa sobre a elaboração, pelo gestor, de plano de transição do custeio da perícia médica em processo judicial, que atualmente é custeada com recursos do orçamento do INSS, e que, conforme prevê a Lei Federal nº 13.876, passará a ser custeada pelo Poder Judiciário até 2022.