

CAMINHOS E CAUSAS DA JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS SOCIAIS NO BRASIL*

Cassiane Silvério Barros¹

Diana Vaz de Lima²

RESUMO

Este estudo teve como objetivo compreender e analisar os caminhos e causas da judicialização de benefícios sociais no Brasil. Para tratar a questão da pesquisa, foi utilizada a metodologia de diagnóstico de situações, em duas etapas: (i) mapeamento das ações normalmente feitas pelos cidadãos para requerer o benefício social por via judicial; e (ii) levantamento das causas mais comuns, a partir de informações do Tribunal de Contas da União, do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os achados do estudo mostram que os caminhos da judicialização dos benefícios sociais normalmente se iniciam quando o cidadão recebe uma negativa administrativa; que entre os benefícios mais judicializados estão o auxílio-doença (previdência), os planos de saúde (saúde) e o benefício de prestação continuada (assistência); e que entre as principais causas da judicialização estão as divergências de entendimentos dos juízes sobre o tema.

Palavras-chave: Judicialização; Benefícios Sociais; Previdência; Brasil.

ABSTRACT

This study aimed to understand and analyze the paths and causes of the judicialization of social benefits in Brazil. To address the research question, the situation diagnosis methodology was used, in two stages: (i) mapping of the actions normally taken by citizens to claim social benefit through the courts; and (ii) a survey of the most common causes, based on information from the Federal Court of Accounts, the Education and Research Institute (Insper) and the former Ministry of Social Development and Fight against Hunger. The study's findings show that the paths for the judicialization of social benefits usually start when the citizen receives an administrative refusal; that among the most legalized benefits are the sick pay (social security), health plans (health) and the continued benefit benefit (assistance); and that among the main causes of judicialization are the divergences of understanding of judges on the subject.

* Artigo apresentado no XVII Congresso USP de Iniciação Científica e Contabilidade. <https://congressosp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2001.pdf>.

1 Bacharel em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Brasília, DF, Brasil cassianesbarros@gmail.com

2 Professora doutora no Programa de Pós-Graduação em Administração na Universidade de Brasília. diana_lima@unb.br



Keywords: Judicialization; Social Benefits; Pension; Brazil.

1. Introdução

A falta da implementação das políticas públicas pelas instâncias tradicionais tem motivado um fenômeno cada vez mais comum em todo o mundo: a judicialização das políticas sociais. No Brasil, a judicialização se tornou um fenômeno ainda mais acentuado com o advento da Constituição Federal de 1988, que ampliou os direitos sociais e criou mecanismos para que as pessoas pudessem reivindicar e defender seus direitos (Lopes, 2014; Horvath, 2018; Gonçalves, 2021; Morais, 2021). É consenso entre os especialistas que as causas da judicialização no Brasil são múltiplas, entre elas, o fato de o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade ser um dos mais abrangentes do mundo (Barroso, 2012; Santana; Neto; Pelandré, 2019; Meireles; Lima, 2020).

Enquanto alguns pesquisadores veem os direitos sociais alcançados a partir da Carta Magna como pressupostos para a fruição dos direitos individuais que criam condições mais propícias para o alcance da igualdade real e do exercício efetivo da liberdade no Brasil liberdade, outros alertam que a efetividade desses direitos, independentemente da eficácia jurídica que se atribua aos dispositivos constitucionais, encontra obstáculos na carência de recursos financeiros para a sua implementação (Ellery Júnior; Bugarin, 2003; Manaf; Silva, 2017; Marques, 2020; Bilibio; Longo, 2021; Sarlet, 2021).

A despeito das dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado, os juristas brasileiros alertam que a questão central é saber até que ponto o legislador infraconstitucional pode retroceder na implementação dos direitos sociais em razão do princípio da “proibição do retrocesso”, no sentido de que os direitos adquiridos não podem ser reduzidos ou suprimidos sob pena de infração da segurança jurídica (Marta e Barbosa, 2018; Kossmann; Buffon, 2021; Sarlet, 2021). Para El Zoghbi (2020), a implementação de políticas públicas através de decisões judiciais traz uma séria de questionamentos políticos e sociais, alertando que a ingerência de um Poder sobre o outro pode ocasionar uma série de problemas institucionais que podem atingir a sociedade que é regida direta ou indiretamente por estas instituições.

Ressalte-se que o número de processos judiciais tramitando na justiça brasileira é impressionante. Segundo dados apresentados em 2020 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), há 78,7 milhões de processos judiciais sob a administração do Judiciário brasileiro, sendo 10% deles em ações previdenciárias. Ao prefaciá-lo, o Presidente do CNJ alerta que, independentemente do órgão onde o feito tramita, o tratamento dado pelo Judiciário precisa ser adequado à natureza do conflito e o mais equânime possível, a fim de impedir que as barreiras da desigualdade obstem o reconhecimento de direitos, especialmente os direitos fundamentais.

Vasconcelos (2020) aponta que o Supremo Tribunal Federal (STF) se tornou de fato um ator incontornável na formulação e execução de políticas públicas, notadamente com relação aos casos em saúde. Segundo a pesquisadora, compreender a atuação contraditória da Corte e suas limitações é um passo imprescindível para entender a judicialização da saúde como um todo. Marques (2020) pondera, contudo, que não obstante às críticas que o ativismo judicial recebe, é legítimo e imprescindível que o Poder Judiciário aja em benefício da população quando esta pleitear seus direitos.

Da perspectiva das contas públicas, as implicações financeiras trazidas por essa nova ordem jurídica podem ser constatadas no Acórdão nº 2894/2018 - Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que trata de auditoria realizada com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), referente ao levantamento de benefícios concedidos, reativados e revisados no período de 2014 a 2017 no âmbito do regime geral de previdência social (RGPS). Segundo o disposto no Acórdão do TCU, um em cada dez benefícios pagos pelo INSS é resultado de decisão judicial.

Na saúde, os problemas se repetem. Relatório divulgado em 2018 pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) sobre o perfil das demandas, causas e propostas de solução da judicialização da saúde no Brasil mostra que o número de demandas judiciais relativas à saúde aumentou 130% entre 2008 e 2017, enquanto o número total de processos judiciais cresceu 50%. Com relação à assistência social, nota técnica elaborada em 2016 pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) aponta que há uma tendência de ampliação da judicialização de direitos socioassistenciais, e que as relações contenciosas, processuais e extraprocessuais, muitas vezes geradas por dificuldades de interlocução, acarretam em custos ao Estado e nem sempre produzem ganhos aos cidadãos.

Considerando que as necessidades dos indivíduos são ilimitadas e os bens são limitados (Carnelutti, 2004; El Zoghbi, 2020), e que há diversas perguntas e agendas em aberto na literatura brasileira sobre judicialização que poderiam ser revisitadas (Ribeiro; Arguelhes, 2019; Matias-Pereira, 2021), o presente estudo tem como objetivo compreender e analisar os caminhos e causas da judicialização de benefícios sociais no Brasil.

Além desta introdução, que expõe o contexto em que surge o fenômeno da judicialização e a relevância do tema, no desenvolvimento deste artigo é apresentada uma revisão da literatura sobre os seus aspectos conceituais e normativos. Na parte dos achados, são demonstrados de forma sistemática os caminhos e as causas da judicialização dos benefícios sociais no Brasil, com destaque para os benefícios mais judicializados nas áreas de previdência, saúde e assistência. Ao final, são apresentadas as considerações do estudo, seguidas das referências analisadas.

2. Aspectos conceituais e normativos da judicialização

A desconstituição das políticas sociais na sociedade capitalista e a violação dos direitos públicos pelo poder público estatal tem levado, de maneira crescente, os cidadãos a recorrerem à atuação do Poder Judiciário, configurando no fenômeno chamado de judicialização das políticas sociais (Peixoto; Barroso, 2019). Segundo El Zoghbi (2020), a judicialização representa a incursão do Poder Judiciário sobre as competências originalmente dos outros poderes (Legislativo e Executivo) e o avanço nas atribuições de Poder Legislativo e Executivo ao Poder Judiciário.

Para Lulia e Pellicciari (2017), sendo reconhecido o atributo da imperatividade das normas constitucionais e instigada uma ação política para seu cumprimento, a omissão política faz nascer a faculdade de provocar o Poder Judiciário para a concretização dos valores e direitos constitucionais. Em sentido restrito, o termo judicialização refere-se à ação de submeter à via judicial a resolução de “*determinadas questões interpessoais, conflitos, demandas concretas e determinadas ao Poder Judiciário, tendo como baliza a Lei e o Direito*” (CFESS, 2009, p.28).

Barroso (2010) considera que a judicialização significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, segundo o jurista, "*de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo*" (Barroso, 2010, p. 6).

No entendimento de Leal e Alves (2014), com a judicialização passa a ser atribuído um caráter fundamental às Constituições, calcado no ideal de fortalecimento dos direitos fundamentais e da noção de dignidade humana, que a atribui, sobretudo, um caráter principiológico, de textura aberta, permitindo-se a ampla aferição de seus conteúdos à realidade histórico social em que se aplica. Para Barroso (2008), a constitucionalização abrangente trouxe para a Constituição Federal de 1988 inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária, fazendo com que o Poder Judiciário deixasse de ser um departamento técnico-especializado e se transformasse em um verdadeiro Poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes.

Ainda de acordo com o jurista, a judicialização no Brasil envolve questões de larga repercussão política ou social, que estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo — em cujo âmbito se encontram o presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Também entende que a judicialização envolve uma transferência de Poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade (Barroso, 2008).

Para Costa e Siqueira (2013), mesmo nesse cenário, a atuação do Poder Judiciário não usurparia a competência do Poder Legislativo desde que essa atuação não ficasse ilimitada e atendesse a necessidades. Os autores consideram que diante das obrigações oriundas dos direitos sociais, geradas para o Estado, por meio da consecução de políticas públicas, e das referidas políticas que não tivessem sido devidamente implementadas ou atendidas, haveria a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário como garantidor imediato dos direitos constitucionalmente assegurados.

Outro alerta feito pelos autores é que Poder Judiciário também não deveria ser analisado como um garantidor de direitos de forma dissociada das consequências que suas decisões provocam na Administração Pública como um todo. Para isso, caberia ao Poder Judiciário encontrar a justa medida para sua atuação, tutelando os direitos invocados baseado em "*critérios de necessidade e urgência, sem comprometer as verbas públicas destinadas para os outros diversos setores*" (Costa; Siqueira, 2013). Por serem longas, demoradas, desgastantes e burocráticas, o fato é que essas ações judiciais não têm atendido a exigência de celeridade e resolução do contexto de vulnerabilidade social vivenciado pelos sujeitos que as buscam (Peixoto; Barroso, 2019).

Também deve ser considerado que as interferências do Poder Judiciário sem critérios específicos e científicos que extrapolam sua esfera de atuação afrontam o Princípio da Separação dos Poderes, e que esses critérios são essenciais para uma decisão embasada na proporcionalidade e na valorização da verba pública (Costa; Siqueira, 2013; Moreira, 2017; Cazelli, 2021). Girão e Stival (2016) destacam que o fato de o Brasil se tratar de um Estado democrático não significa que o Poder Judiciário pode ultrapassar a sua esfera de competência constitucional e institucional. Para Taylor (2007), é preciso considerar ainda que esse constante

acionamento do Poder Judiciário quanto às causas sociais impacta, além da atuação do Poder Executivo, a formulação das políticas públicas.

Quanto ao impacto da judicialização dos benefícios sociais nas contas públicas, Sousa e Mascarenhas (2020) ponderam que a despeito de a efetivação de direitos positivos exigir sacrifício do orçamento público em benefício de uma porção diminuta da coletividade, o Estado não deve utilizar-se da “reserva do possível” como argumento para furtar dos seus deveres constitucionais e legais. Para os pesquisadores, o desafio da atual contemporaneidade é tornar a intervenção e efetivação do direito à saúde com base no princípio da razoabilidade, compatibilizando o interesse público e individual.

3. Metodologia

Para alcançar o objetivo do estudo, foi utilizada a metodologia de diagnóstico de situações, cujo elemento é a produção de um quadro que identifique e relacione entre si os problemas mais relevantes de uma dada situação ou instituição em um determinado momento, identificando fatos que evidenciam e precisam a existência dos problemas, suas causas e consequências (Dagnino, 2009; Mazon, 2013). A pesquisa foi realizada em duas etapas:

- i. Mapeamento das ações normalmente feitas pelos cidadãos para requerer o benefício social por via judicial, a partir de documentos oficiais publicados, dos normativos legais e das informações disponíveis nos sites dos respectivos órgãos que concedem tais benefícios;
- ii. Levantamento das causas mais comuns da judicialização dos benefícios sociais no Brasil a partir das informações constantes do Acórdão nº 2894/2018 - Plenário do TCU, do Relatório Analítico Propositivo: Justiça Pesquisa, publicado pelo Insper, e Nota Técnica n.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS de 2016, do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Registre-se que também foram consultados sites oficiais da Secretaria da Previdência do Ministério da Economia do Brasil e da Justiça Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, este último para levantar informações sobre os Juizados Especiais Federais. Os dados foram selecionados baseados nas informações necessárias para obtenção dos resultados. O período da coleta dos dados foi de agosto de 2019 a novembro de 2019.

4. Resultados

4.1 Os caminhos da judicialização no Brasil

A Constituição Federal do Brasil de 1988 tem sido referenciada na literatura como o caminho para a concretização do Estado do Bem-Estar Social, em razão da ampliação dos direitos fundamentais sociais que proporcionou (Lopes, 2014; Morais, 2021). Como a resposta dada pelos órgãos administrativos responsáveis pela análise da concessão de benefícios sociais não tem sido um fim em si mesma, não só pelos casos de erros que ocorrem na análise da habilitação do cidadão para receber o direito, quanto pelo não respeito ao prazo de 45 dias para responder às solicitações do segurado para a concessão do benefício (Zuffo; Tessmann, 2013), os cidadãos podem pedir uma revisão da decisão por meio do Poder Judiciário para obtenção do benefício,

que tem a obrigação de dar uma resposta ao caso. O direito de ação força o Estado a apreciar, manipular e remediar a matéria posta a sua apreciação (Zuffo; Tessmann, 2013).

Na prática, em razão da dificuldade de acesso à Justiça Federal e por seu caráter social, é possível que o julgamento da matéria relativa à judicialização de benefícios sociais seja feito por parte da Justiça Estadual, em caso de inexistência de Vara Federal ou devido ao domicílio do autor (Serau Júnior, 2010; súmula 689 do Supremo Tribunal Federal). Há, também, a possibilidade de julgamento por parte de Juizados Especiais em causas de no máximo 60 salários mínimos e sem a necessidade de constituição de um advogado.

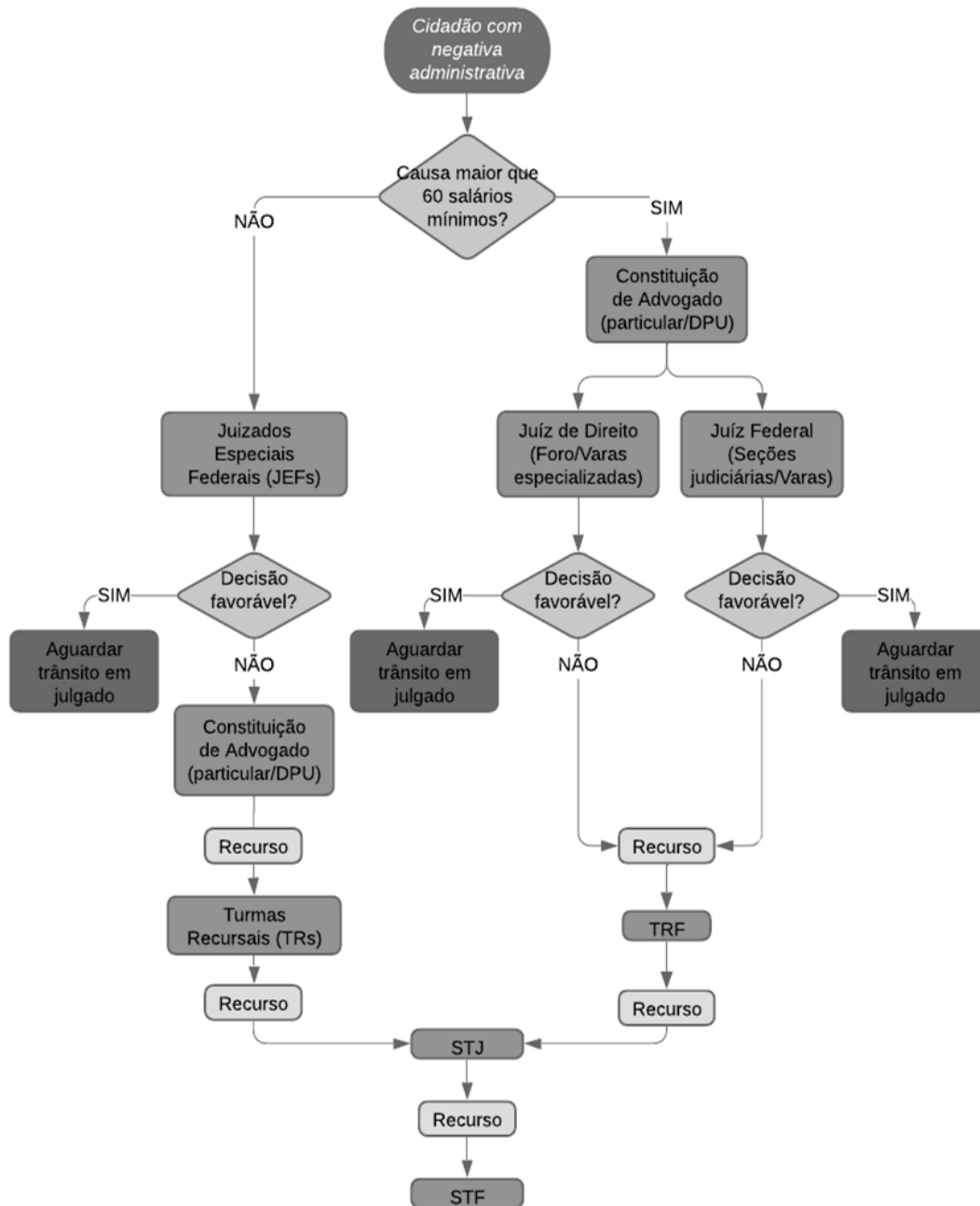
Com relação à judicialização de benefícios relativos à saúde, a responsabilidade tem sido dividida entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, nos seus limites de atuação. De acordo com o art. 18 da Lei nº 8.080/1990 – que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e organização e funcionamento dos serviços correspondentes, cabe à direção municipal, entre outros, participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual (inciso II), sendo as causas judicializadas no âmbito desses entes subnacionais de competência da Justiça Estadual.

Com relação à possibilidade jurídica do pedido, Vicente Greco Filho (2017) preleciona que “*consiste na formulação de pretensão que, em tese, exista na ordem jurídica como possível, ou seja, que a ordem jurídica brasileira preveja a providência pretendida pelo interessado*”. Para buscar um direito do qual julga ser o titular, ou seja, para que o cidadão venha pleitear seus “direitos”, é necessária a constituição de um advogado, ou que o requerente recorra à Defensoria Pública da União, que instituirá um defensor caso a pessoa não tenha condições necessárias para arcar com um advogado. Nos casos a serem julgados pelos Juizados Especiais Federais (JEF), não há necessidade de constituir um advogado, já que o próprio requerente tem capacidade para pleitear juntos aos JEF (Justiça Federal, 2019).

Os documentos necessários para que o pedido seja apreciado por parte do Poder Judiciário são os mesmos documentos necessários para a petição por via administrativa, podendo o juiz solicitar mais documentos, laudos ou comprovações do que está sendo afirmado pelo requerente no processo judicial, de acordo com o benefício solicitado (Justiça Federal, 2019). Em cada âmbito judicial, há um trâmite em relação a petição dos pedidos de benefícios sociais (Supremo Tribunal Federal, 2011). Na Justiça Estadual, por exemplo, o requerente dará entrada por meio de um advogado/defensor, onde o juiz de direito ou o juiz federal responderá após a consulta de jurisprudências e entendimentos das leis. Caso a decisão do juiz não venha ao encontro da intenção do cidadão que deu entrada no pedido, ao mesmo caberá a possibilidade de entrar com recurso.

Normalmente, os caminhos da judicialização dos benefícios sociais no Brasil se iniciam quando o cidadão recebe uma negativa administrativa e, dependendo do montante de valores envolvidos, passam a buscar seus direitos junto à Justiça Federal ou Justiça Estadual, podendo os recursos judiciais chegarem até o Supremo Tribunal Federal (STF), conforme Figura 1.

Figura 1 - Caminhos da judicialização dos benefícios sociais no Brasil



Fonte: elaboração própria a partir da revisão normativa e bibliográfica

No caso dos recursos relacionados ao INSS, a segunda instância é sempre de competência do Tribunal Federal. No caso dos juizados especiais, a própria pessoa que se sentir prejudicada poderá entrar com o pedido sem a necessidade de um advogado e, em caso de discordância com o que foi decidido no juizado, o grau de recurso será no Superior Tribunal de Justiça. Após a análise do processo, o Juiz pode emitir sentença favorável ou desfavorável, podendo o cidadão recorrer em caso de desacordo à sentença proferida pelo Juiz.

Para as ações de saúde de requerimentos já esgotados na esfera administrativa, a entrada dos documentos só pode ser feita na Justiça Estadual, e como polo da ação os três entes federativos – União, Estados e Municípios – podem ser acionados. Por ser de responsabilidade municipal,

o requerente entrará na Justiça Estadual por meio de um advogado ou da Defensoria Pública junto a um Juiz de direito que dará a sentença. Dessa sentença poderá recorrer ao Tribunal de Justiça e ao Superior Tribunal de Justiça, podendo seguir ao Supremo Tribunal Federal em recurso extraordinário, conforme Figura 2.

Figura 2 - Caminhos da judicialização de benefícios de saúde negados administrativamente



Fonte: elaboração própria a partir da revisão normativa e bibliográfica

4.2 Causas da Judicialização de Benefícios Sociais no Brasil

Segundo informações disponíveis no Acórdão nº 2894/2018 - Plenário do Tribunal de Contas da União, entre as principais causas da judicialização de benefícios sociais estão o baixo custo do acesso, a ausência de riscos e a justiça gratuita à maior parte dos litigantes. Na prática, segundo o TCU, quando o litigante perde a ação não há necessidade de pagamento de custas processuais, das despesas com perito e com exames muitas vezes realizados durante o processo para confirmação da condição do litigante e dos honorários

da parte vencedora da ação. O Acórdão aponta, inclusive, que a melhora do acesso à justiça e a celeridade decorrente da criação dos Juizados Especiais Federais, por exemplo, incentivaria a demanda judicial (TCU, 2018).

O Acórdão nº 2894/2018 do TCU ainda destaca o interesse dos advogados por receberem honorários sobre a parte atrasada que o litigante teria direito, o que só seria possível por via judicial, e que quanto maior a demora na conclusão dos processos, maiores os honorários recebidos pelos profissionais. Também é constatado pelo Acórdão o fato de o Poder Judiciário divergir muitas vezes das regras adotadas pelo INSS como, por exemplo, na forma de cálculo do valor do benefício, onde, na maioria dos casos, os membros do Poder Judiciário parecem ser mais favoráveis ao segurado que ao INSS. Outra causa que favorece a litigância seriam as divergências jurisprudenciais e, também, a demora por parte do INSS em adotar entendimentos jurisprudenciais já estabelecidos (TCU, 2018).

O impacto financeiro da demora administrativa foi estudado por Silva e Lima (2018), que alertaram sobre o tamanho do problema para o fundo do regime geral de previdência social (FRGPS). De acordo com as pesquisadoras, mais de 11% dos benefícios previdenciários concedidos em 2014 foram pagos a título de pagamento alternativo de benefício (PAB) e de complemento positivo (CP), e que só em CP as despesas pagas pelo INSS superaram o montante de 42 bilhões reais em valores nominais. As pesquisadoras concluíram que os instrumentos do planejamento da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda poderiam não estar sendo eficazes na identificação das causas subjacentes da demora administrativa, demonstrando a fragilidade do processo de planejamento das contas previdenciárias.

Outra causa que gera bastante divergência entre o Poder Judiciário e o INSS é a perícia médica. No entendimento do TCU, a divergência pode ser causada por peritos não especializados por parte do INSS, por políticas adotadas pela autarquia para diminuição da concessão dos benefícios, por parte de peritos judiciais despreparados, e até em razão de perícias enviesadas. No caso da aposentadoria por idade rural, o maior problema estaria na validade das provas. No Poder Judiciário, podem estar sendo adotadas exigências “flexibilizadas”, até mesmo, a aceitação de provas testemunhais que não podem ser adotadas administrativamente. O enquadramento dos segurados também é divergente, não exigindo contribuição para concessão de benefícios, o que pelo INSS seria imprescindível (TCU, 2018).

Com relação às causas da judicialização dos benefícios sociais assistenciais, a Nota Técnica nº 3/2016 do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que trata das concessões judiciais do benefício de prestação continuada (BPC) e de processos de judicialização de benefícios, aponta a divergência de entendimentos dos juízes dos entes federados sobre o tema, isto é, o considerado “subjetivismo” do Poder Judiciário na avaliação dos critérios de acesso ao benefício e a divergência sobre o requisito econômico relacionado à concessão do BPC. Na visão do TCU, divergências de legislações adotadas tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo INSS também geram percepções diferenciadas entre as esferas, como, por exemplo, o critério adotado como condição de miserabilidade.

No Quadro 1 são apresentados os benefícios sociais mais judicializados no Brasil tanto na área de previdência (auxílio-doença previdenciário) como na área de assistência (benefício de prestação continuada).

Quadro 1 - Benefícios sociais mais judicializados no Brasil nas áreas de previdência e assistência

Previdenciário	Total de concessões	Concessões Judiciais (a)	%(a)/Total de Concessões Judiciais	% Concessões judiciais na espécie
Auxílio-doença previdenciário	8.437.354	389.852	21%	5%
Aposentadoria por idade rural	1.379.470	342.209	18%	25%
Aposentadoria por invalidez previdenciária	749.151	280.063	15%	37%
Aposentadoria por tempo de contribuição	1.443.358	184.695	10%	13%
Pensão por morte previdenciária	1.715.042	164.559	9%	10%
Salário maternidade	2.481.021	70.321	4%	3%
Aposentadoria especial	80.700	58.770	3%	73%
Auxílio-acidente acidentário	78.317	56.447	3%	72%
Auxílio-acidente previdenciário	49.042	21.013	1%	43%
LOAS	Total de concessões	Concessões Judiciais	%(a)/Total de Concessões Judiciais	% Concessões judiciais na espécie
Amparo Social Pessoa com Deficiência (BPC)	683.987	168.696	9%	25%
Amparo Social Idoso (BPC)	632.136	47.529	3%	8%

Fonte: Acórdão TCU 2018

Na saúde, os problemas se repetem. Castro e Monteiro (2018) relatam as constantes faltas e a demora no processo de inclusão de medicamentos e insumos nos diferentes Estados brasileiros. O TCU também destaca a diferença de tratamento das ações individuais e o sucesso dessas ações em relação às coletivas: a leitura é que Tribunais e juízes estariam mais dispostos a decidir casos individuais de forma favorável do que realizar reformas estruturais sobre políticas públicas de saúde por intermédio de ações coletivas, fazendo com que seja mais vantajoso para o requerente entrar com uma causa dissociada de outras pessoas que teriam a mesma demanda.

Os atores do Judiciário Estadual também percebem a judicialização como um sinalizador dos problemas de acesso ao sistema, demonstrando não apenas falhas na prestação dos serviços, mas também a dificuldade que os cidadãos têm de compreender os caminhos institucionais do Sistema Único de Saúde (SUS) (TCU, 2018).

De acordo com relatório do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), o número de processos judiciais na área da saúde em primeira instância aumentou aceleradamente de 2009 a 2017. Enquanto a quantidade de casos cresceu 198%, o total de processos entrando na Justiça nacional diminuiu 6%. Em 2016, o gasto com demandas judiciais na saúde consumiu R\$ 1,3 bilhões, com destaque para a lista com os dez medicamentos mais caros, responsáveis por 90% desse valor. Em 2017, 95,7 mil demandas acerca de saúde começaram a tramitar no Judiciário brasileiro, como destaque para as ações envolvendo os planos de saúde. Além dos temas gerais

de acesso à saúde, os assuntos mais tratados são medicamentos e tratamentos médico-hospitalares. No Quadro 2 são apresentados os benefícios sociais mais judicializados no Brasil na área da saúde.

Quadro 2 - Benefícios sociais mais judicializados no Brasil: Saúde

Processos por assunto 2008-2018	Planos de saúde	Seguro	Saúde (área pública)	Tratamento Médico-Hospitalar e/ou Fornecimento de Medicamentos	Fornecimento de medicamentos
Total	30,30%	21,20%	11,80%	7,80%	5,67%
1ª instância	38,46%	24,74%	6,17%	6,05%	5,57%
2ª instância	22,81%	14,44%	23,01%	12,8%	6,94%

Fonte: Relatório Analítico – INSPER (2019)

De acordo com o Insper (2019), para atender aos casos de judicialização na área da saúde, o dinheiro público está saindo de outros programas da saúde e de outros segmentos do orçamento federal, embora haja pouca clareza e avaliação sobre os impactos mais gerais desse fenômeno.

5. Considerações Finais

O presente estudo teve como objetivo compreender e analisar os caminhos e as causas da judicialização de benefícios sociais no Brasil, a partir do mapeamento das ações normalmente feitas pelos cidadãos para requerer o benefício social por via judicial e do levantamento das causas mais comuns para a judicialização dos benefícios sociais no Brasil. A revisão da literatura mostrou que o Estado detém o monopólio da solução dos conflitos de interesses ocorridos no seio social, cabendo a ele dizer o direito das lides e otimizar a solução dos conflitos, função que cabe ao Poder Judiciário; e que com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, o Poder Judiciário teve a sua estrutura institucional sobressaída, assumindo considerável relevo político, histórico e social.

Os juristas apontam que o fenômeno da judicialização no Brasil tem causas múltiplas, entre elas, a redemocratização e o fato de o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade ser um dos mais abrangentes do mundo. O ambiente democrático advindo com a promulgação da Constituição Federal de 1988 também teria dado um maior nível de informação e consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais. Um alerta é que a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade.

Uma discussão importante é que para alguns pesquisadores as interferências do Poder Judiciário afrontam o Princípio da Separação dos Poderes, e que o fato de o Brasil se tratar de um Estado democrático não significa que o Poder Judiciário pode ultrapassar a sua esfera de competência constitucional e institucional. Da perspectiva contábil financeira, os efeitos da judicialização já vêm repercutindo fortemente nas contas públicas, em alguns casos, tendo mais benefícios concedidos por via judicial do que administrativamente.

Sobre os caminhos da judicialização de benefícios sociais no Brasil, a pesquisa mostra que normalmente os processos se iniciam quando o cidadão recebe uma negativa administrativa, e

que dependendo do montante de valores envolvidos podem articular tanto a Justiça Federal quanto estadual, podendo os recursos chegarem até o Supremo Tribunal Federal. No caso das ações de saúde de requerimentos já esgotados na esfera administrativa, a entrada dos documentos só é feita na Justiça Estadual, mas os recursos também podem chegar ao STF.

Entre os benefícios sociais mais judicializados estão o auxílio-doença previdenciário e a aposentadoria rural, na área de previdência; os planos de saúde, na área da saúde; e o BPC, na área de assistência. Entre as principais causas apontadas pelos órgãos fiscalizadores estão a divergência de conceitos entre os órgãos que pagam os benefícios, o entendimento dos juízes sobre o tema, a facilidade na requisição do benefício via judicial e o interesse dos próprios profissionais da área de direito envolvidos. Como se trata de um tema de ampla repercussão para as contas públicas brasileiras, recomenda-se que sejam feitos estudos que analisem a revisão dos orçamentos dos governos para acomodar essas demandas, e que sejam estudados os caminhos para inibir que mais ações sejam estimuladas nesse sentido.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista Consultor Jurídico**, v. 22, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista jurídica da presidência**, v. 12, n. 96, p. 05-43, 2010.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (**Syn thesis**), v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BILIBIO, Rodrigo Antonio; LONGO, Marco Antonio Batistella. Mínimo existencial e reserva do possível nas demandas de saúde e as consequências para o princípio da igualdade. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 8, p. e46010817622-e46010817622, 2021.

CASTRO, Larissa de Paula Gonzaga; MONTEIRO, Andreia Souro Martins. Judicialização da saúde: causas e consequências. [SN], 2013. **Acesso em**, v. 3, 2018.

CAZELLI, Vinícius Ribeiro. **Limites à Judicialização das Políticas Públicas de Saúde**. Editora Dialética, 2021.

COSTA, T. M.; SIQUEIRA, N. S. Uma análise da judicialização do direito à saúde: limites para a atuação dos juízes no fornecimento de medicamentos. *Direitos Sociais e políticas públicas II*. p. 501 a 523. 2013.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Capes, 2009.

ELLERY JUNIOR, Roberto de Goes; BUGARIN, Mirta NS. Previdência social e bem estar no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, p. 27-57, 2003.

EL ZOGHBI, Moises Sassine. **A Judicialização da Política Pública de Saúde: a percepção do magistrado Capixaba**. Editora Dialética, 2020.

GONÇALVES, Vinícius José Corrêa. **Justiça em transição: pela edificação de um novo sistema de Administração da Justiça no Brasil**. Editora Dialética, 2021.

GRECO FILHO, Vicente. **DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO 2**. Editora Saraiva, 2017.

HORVATH, Ana Maria do Nascimento. **ATIVISMO E A CRIAÇÃO JUDICIAL DO DIREITO**. *Interitem@ s* ISSN 1677-1281, v. 36, n. 36, 2018.

IPEA INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **NOTA TÉCNICA nº 9, Judicialização de Pedidos de Benefício de Prestação Continuada e Aposentadoria Rural – TRF-1**. Dez 2018.

KOSSMANN, Edson Luís; BUFFON, Marciano. A (in) constitucionalidade da desvinculação de receitas da União (DRU) ante o Princípio da Proibição de Retrocesso. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, n. 2, p. 285-315, 2021.

LEAL, Mônia Clarissa Henning; ALVES, Felipe Delenogare. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO DIREITO: um fenômeno decorrente de múltiplas causas, sob diferentes abordagens. **Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, n. 11, 2014.

LOPES, Nairo José Borges. Direito, Constituição e Estado de bem-estar Social: algumas aproximações. **Revista Jus Navigandi, Teresina, ano**, v. 19, p. 73-92, 2014.

LULIA, Luciana de Toledo Temer; PELLICCIARI, Natalia Rosa. A reflection on judicialization of public policy based on the question of social and racial quotas. **Revista de Direito**, v. 2017, p. 03-14, 2017.

MANAF, Marcos Aurélio; SILVA, Juvencio Borges. A burocracia do Estado brasileiro como obstáculo à concreção dos direitos sociais. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, v. 4, n. 1, p. 170-197, 2017.

MARQUES, Ana Carolina Freitas de Barros. Interpretações e caminhos harmonizantes do ativismo judicial no cenário jurídico brasileiro à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista do CEPEJ**, n. 22, 2020.

SOUSA, Izabela Taíse Ferreira de; MASCARENHAS, Igor de Lucena. A reserva do possível como mecanismo de não implementação de direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, v. 48, n. 2, 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. Impactos da judicialização da política e ativismo judicial no Brasil. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, p. 29286-29316, 2021.

MAZON, Luciana Maria. Aplicações das metodologias " diagnóstico de situação" e planejamento de situação" em uma unidade pública de saúde. 2013.

MEIRELLES, Adriano Olinto; LIMA, Leonardo De Oliveira. ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL. **Revista de Estudos Jurídicos UNA**, v. 7, n. 1, p. 158-171, 2020.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Livraria do Advogado Editora, 2021.

MOREIRA, Lucas Pessôa et al. A Expansão do Poder Judiciário e o Espaço de sua Autorrestrrição Fundada na Separação dos Poderes em Sociedades Democráticas e Plurais. 2017.

PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais?. **Revista Katálysis**, v. 22, p. 90-99, 2019.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. **Revista Direito GV**, v. 15, 2019.

SANTANA, Hadassah L., NETO, Lourenço de Miranda Freire; PELANDRÉ, Priscila Esperança. A JUDICIALIZAÇÃO DA VIDA E O ATIVISMO JUDICIAL. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 4, n. 25, p. 49-63, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Livraria do Advogado editora, 2021.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. Aspectos processuais do acesso a medicamentos e tratamentos médicos: tutela judicial do direito fundamental à saúde. **Revista dos Tribunais**, p. 66-86, 2010.

SILVA, G. G.; LIMA, Diana Vaz de. V. *Avaliação da Política de Gestão Previdenciária: Impacto Financeiro da Demora Administrativa no Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS*. In: XVIII USP International Conference in Accounting – Moving Accounting Forward, São Paulo, 25 a 27 de julho de 2018.

SNAS SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SNAS) NOTA TÉCNICA n.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS, *Concessões judiciais do BPC e o Processo de judicialização do benefício*. Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA). Março de 2016.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, v. 50, p. 229-257, 2007.

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo: [TC 022.354/2017-4](#), audiência pública. 2018.

VASCONCELOS, Natalia Pires de. Solução do problema ou problema da solução? STF, CNJ e a Judicialização da Saúde. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 6, n. 1, p. 83-108, 2020.

ZUFFO, Fabrício Luiz; TESSMANN, Cláudia. Ações Previdenciárias: a (in) exigibilidade do prévio requerimento administrativo do benefício para o ajuizamento da ação na esfera judicial. **Revista Destaques Acadêmicos**, v. 5, n. 2, 2013.

Recebido: 12/10/2021

Aceito: 09/12/2021