

## 1. Introdução

No final do século passado, observou-se, nos países democráticos do ocidente, a expansão do Poder Judiciário, fenômeno conhecido como judicialização da política. Em estudo referencial sobre o tema, Vallinder (1995) afirma que a judicialização da política pode ser tanto entendida tanto como a transferência do poder decisão do Executivo e Legislativo para o judiciário, quanto pela utilização de mecanismos de decisão judicial fora das Cortes. O presente artigo baseia-se na primeira definição. Neste sentido, é observada a expansão do Poder Judiciário em campos da política sobre os quais não havia essa interferência anteriormente e a ampliação da possibilidade de revisão das decisões dos outros Poderes pelo Judiciário, a partir da Constituição do país (Vallinder, 1995)

Esse fenômeno seria resultado do fortalecimento dos Tribunais Constitucionais, possibilitando sua atuação no controle desses poderes, em especial, o Executivo. (Carvalho, 2004). Em análise sobre o tema, Carvalho (2004, p.115) registra que

A inclusão dos Tribunais no cenário político implicou em alterações no cálculo para a implementação de políticas públicas. O governo, além de negociar seu plano político com o Parlamento, teve que se preocupar em não infringir a Constituição. Essa seria, de maneira bastante simplificada, a equação política que acomodou o sistema político (democracia) e seus novos guardiões (a Constituição e os juizes).

Verifica-se, portanto, que se tratou de mudança especialmente significativa na relação entre os Poderes.

No Brasil, a Constituição de 1988 é o marco de referência para o processo de judicialização em geral e, no que interessa ao presente estudo, das políticas públicas. Na Constituição de 1988, foi consolidada a tripartição dos Poderes, possibilitando que o Judiciário passasse a contrabalancear, de fato, os outros Poderes. Somado a isso, foram ampliados os direitos sociais, atribuindo ao Estado o dever de garantir esses direitos por meio de políticas públicas. Neste contexto, tendo em vista o distanciamento entre expectativas quanto aos direitos e serviços, por um lado, e as políticas públicas ofertadas pelo Estado, por outro, a via judicial se apresentou como caminho possível para o acesso aos diversos serviços públicos.

Essa ampliação do papel do Poder Judiciário, entretanto, gerou diversas controvérsias ao longo do tempo, visto que, em muitos casos, o que se observa é uma atuação que impacta negativamente na gestão e no planejamento das políticas. Com isso, se, por um lado, o recurso ao Poder Judiciário representa um mecanismo de ampliação da cidadania, pois diversifica as possibilidades de garantias de direitos, por outro, pode trazer resultados negativos.

Em um caminho intermediário, algumas alternativas foram buscadas. Neste sentido, destaca-se os debates sobre as possibilidades de autocontenção do judiciário por meio do princípio da deferência e dos arranjos elaborados para soluções dialógicas das questões em litígio.

Deste modo, o objetivo do presente artigo é discutir a judicialização da política pública no Brasil, tendo como estudo de caso os impactos da judicialização do Benefício da Prestação Continuada (BPC), e as possibilidades de soluções alternativas. A hipótese que norteia a discussão é a de que o controle judicial da política pública, ao impor sua decisão como última palavra, tende a desconsiderar a complexidade da política pública e gerar prejuízos diversos. Neste sentido, entende-se que a busca por soluções alternativas que contribuam para o aprimoramento desse controle é fundamental.

Considerando o objetivo proposto, foi realizada pesquisa qualitativa, por meio da análise bibliográfica e documental, considerando a jurisprudência sobre o tema e outros documentos oficiais. Entende-se que a discussão sobre o tema é especialmente relevante, pois trata-se de um problema que atinge políticas públicas dos mais diversos setores e a busca por soluções alternativas pode contribuir para o aprimoramento da atuação do Poder Judiciário e a sua relação com o Executivo, a partir de uma perspectiva que considera que todos os Poderes devem buscar efetivação da Constituição.

A discussão será apresentada em cinco tópicos, além desta introdução. No próximo tópico, é traçado um panorama da judicialização das políticas públicas no Brasil; em seguida, é apresentada a jurisprudência das Cortes Superiores relativamente à judicialização do BPC; no quarto tópico, são apresentados dados sobre a judicialização do BPC e seus impactos sobre o planejamento da Administração, no quinto, realiza-se uma breve discussão as soluções alternativas, e, por fim, serão feitas as considerações finais.

## **2. A judicialização das políticas públicas no Brasil**

Diversos estudos confirmam a expansão do poder judicial no Brasil. (Carvalho, 2004). Neste sentido, observa-se, desde os anos 90, uma ampliação da atuação do Poder Judiciário sobre os outros Poderes, em especial, o Executivo. Com isso, a judicialização passou a ser objeto de diversas análises.

Relativamente às políticas públicas, é possível observar a judicialização relacionada aos mais diversos setores, seja na saúde, educação, assistência social etc. Alguns estudos observaram que o recurso ao judiciário amplia o acesso aos serviços públicos e a inclusão de

novos temas na agenda das políticas pública. Em muitas análises, a judicialização foi vista com possibilidade de fortalecimento da democracia e do exercício da cidadania. Ao longo do tempo, entretanto, verificou-se um impacto negativo relevante dessas decisões na atuação do Poder Executivo, seja prejudicando as ações de planejamento, redefinindo prioridades, impactando nos benefícios coletivos da política pública, criando outras desigualdades etc.

Sobre o tema, é relevante observar que as demandas judiciais relacionadas a políticas públicas não são uniformes. Em estudo sobre a judicialização da saúde, Ávila e Melo (2018) classificaram em três tipos das demandas relacionadas a direitos da saúde: os casos em que a política pública existe, mas não é adequadamente implementada; os casos em que a política existe, mas o judiciário decide sobre aspectos não incluídos na política, ampliando seu escopo; e as demandas relacionadas a temas para os quais não há nenhuma ação governamental prevista, nesses nesses casos, o judiciário atua determinando a implementação de determinada política.

Essa diferenciação é relevante, pois, no primeiro tipo de decisão, a atuação do judiciário limita-se a exigir o cumprimento de uma política pública já formulada. Por outro lado, os dois últimos tipos de decisão são os casos em que a atuação do judiciário é mais controversa. Tais decisões não consideram a política pública em toda sua complexidade, ultrapassam o conhecimento técnico dos operadores do direito e impactam diretamente da definição das prioridades democraticamente eleitas.

Esse ponto lança luz sobre questão da judicialização: o judiciário passa figurar como ator no processo da política pública. Dois problemas decorrem dessa situação: a limitação técnica dos juízes para decidir sobre políticas públicas, principalmente, em questões complexas e a primazia do jurista em detrimento do juízo político.

Ao tratar do tema, Medeiros (2020, p. 185) destaca que a judicialização privilegia a visão dos operadores do direito e

tende a desprezar o *know-how* de outras profissões em matéria de gestão pública, além da própria experiência acumulada do gestor de boa-fé, que, como se diz, está na ponta da atividade administrativa.

Portanto, o que se verifica é que a questão da judicialização das políticas públicas é complexa e, neste contexto, é necessária reflexão sobre as possibilidades e parâmetros para a atuação judicial. Neste sentido, ao analisar a judicialização da saúde pública no Brasil e observar conclusões divergentes quanto ao processo, Dias *et al.* (2016, p. 135) afirmam que:

Enfim, tem o judiciário uma difícil missão: buscar soluções para as crescentes demandas sanitárias, ponderando os valores da democracia, da dignidade da pessoa humana, da fundamentalidade do direito à saúde, da limitação orçamentária, da discricionariedade administrativa e da cautela. A judicialização da saúde pública é um processo necessário

para o progresso das políticas públicas desta área, todavia há de se ter cautela e critérios racionais para lidar com o tema

Neste contexto, e considerando que há benefícios e prejuízos causados pelo controle judicial de políticas públicas, entende-se necessária a discussão a respeito dos caminhos para o aprimoramento da atuação do judiciário relativamente ao tema.

### **3. BPC: criação do benefício e discussão judicial**

O BPC está previsto na Constituição, na Sessão da Assistência Social, artigo 203, inciso V, e se trata de um benefício mensal, não contributivo, no valor de um salário-mínimo, à pessoa com deficiência e à pessoa idosa sem condições para prover sua subsistência. É um benefício de proteção social, que atende a pessoas submetidas “a uma dupla condição de grave vulnerabilidade: situação de miséria e idade avançada e/ou presença de uma deficiência física ou mental” (Jaccoud; Mesquita; De Paiva, 2017, p. 18). Trata-se, portanto, de uma política assistencial focalizada, que busca contemplar público específico. Cabe registrar que algumas pesquisas sobre o benefício observaram sua relevância na redução da miserabilidade e das desigualdades sociais (Jaccoud; Mesquita; De Paiva, 2017).

Conforme estabelecido na Constituição, os critérios para a concessão do benefício seriam regulamentados por lei posterior. Por meio do art. 20, § 3º, da Lei Federal 8742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), além do requisito pessoa com deficiência ou idoso, foi regulamentado o segundo critério de elegibilidade para o benefício, qual seja, renda *per capita* menor que  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo.

Posteriormente, com o Estatuto do Idoso, Lei Federal 10.741/2003, ocorreram novas alterações na concessão do benefício: a idade foi reduzida de 70 para 65 anos e o recebimento de outros benefícios assistenciais foram excluídos do cálculo da renda *per capita* na análise de concessão do benefício para idosos. Essa alteração, entretanto, não foi estendida, por meio de lei, às pessoas com deficiência. (Anasiliero, 2005).

Cabe registrar que, inseridos nesses requisitos gerais para a elegibilidade, são definidos o conceito de família a ser considerado na análise de renda *per capita* - § 1º, artigo 20, da LOAS.

Relativamente à judicialização para concessão do BPC, uma das primeiras questões controversas foi a divergência quanto ao critério objetivo para a concessão do Benefício a renda familiar *per capita* de  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo. Essa discussão trata do que poderia ser considerado grau de miserabilidade para acesso ao benefício.

Inicialmente, em 1998, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, a constitucionalidade do dispositivo foi contestada, alegando-se que o requisito de renda familiar *per capita* de  $\frac{1}{4}$  excluiria pessoas em situação de miserabilidade sociais. Naquela ocasião, entretanto, o § 3º do art. 20 da Lei Federal 8742/93 foi declarado constitucional. De todo modo, a controvérsia não se encerrou com a decisão e, ao longo dos anos, o entendimento das Cortes Superiores quanto ao tema foi modificado.

Em 2009, na análise do Recurso Especial nº 1112557 – MG, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou a seguinte tese:

A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo (Brasil, 2009)

Posteriormente, em 2013, diversas ações judiciais seguiram contestando o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, que, enfim, foi alterado, conforme se observa Recurso Extraordinário (RE) 567.985- MT. O julgado - que resultou no Tema 27 de repercussão geral – concluiu que houve um processo de inconstitucionalização da norma. Conforme expõe o Relator, Ministro Gilmar Mendes, isso seria decorrente de notórias mudanças fáticas e jurídicas, conforme transcrito a seguir:

**3. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993.**

A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar *per capita* estabelecido pela LOAS.

Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes.

Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituam programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade dos critérios objetivos.

Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias *mudanças fáticas* (políticas, econômicas e sociais) e *jurídicas* (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro) (Brasil, 2013a). (grifo do autor)

Com isso, definiu-se a tese quanto à inconstitucionalidade do dispositivo legal que estabelece o critério de renda mensal *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo para recebimento do BPC.

Conforme se observa do relatório da Sessão, foi a questionada a possibilidade de comparar do BPC com outros programas sociais, como o Bolsa Família, que, apesar de contemplar um grupo mais amplo, tendo em vista critério renda ser mais generoso, tem um benefício de valor relativamente mais baixo que o BPC – aproximadamente 1/5 do valor à época da decisão. De todo modo, decidiu-se pela inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade e sem modulação dos efeitos da decisão.

Outro julgado relevante sobre o tema consta do Recurso Extraordinário 580.963/PR, que trata do parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003 para fins do cálculo da renda familiar para as pessoas com deficiência. A decisão estabeleceu que é inconstitucional, por omissão parcial, o parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), conforme abaixo transcrito, nos termos do Relator ministro Gilmar Mendes:

**4. A inconstitucionalidade por omissão parcial do art. 34, paragrafo único, da Lei 10.741/2003.**

O Estatuto do Idoso dispõe, no art. 34, paragrafo único, que o benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família não será computado para fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a LOAS.

Não exclusão dos benefícios assistenciais recebidos por deficientes e de previdenciários, no valor de até um salário mínimo, percebido por idosos. Inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo.

Omissão parcial inconstitucional. (Brasil, 2013b)

No mesmo sentido dos julgados do STF, o STJ, após análise do REsp 1355052/SP, firmou a tese de que o parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso seria aplicável, por analogia, na concessão do benefício a pessoa com deficiência.

Por fim, em 2017, embora com menor impacto que os julgados anteriores, foi firmado entendimento que ampliou novamente os números de beneficiários em potencial. A partir do RE 587.970, foi firmada tese – Tema 173 – estabelecendo que os estrangeiros residentes no Brasil têm direito ao BPC, desde que atendidos os demais requisitos legais e constitucionais.

Deste modo, ao longo dos anos, a atuação do judiciário decidiu pela flexibilização dos requisitos de elegibilidade do BPC, redesenhando a política públicas. Tal situação resultou na ampliação significativa do público que poderia ser contemplado pelo benefício.

#### **4. Benefício de Prestação Continuada: reflexos da judicialização**

Conforme exposto anteriormente, observa-se que o BPC também seguiu a tendência de judicialização das políticas públicas em geral.

Neste sentido, ao analisar a judicialização ao longo dos anos, Silveira *et al.* (2016) constataram um aumento da concessão do benefício pela via judicial entre 2004 e 2015, passando 2,6% do total dos benefícios no primeiro ano para 18,7% no último. Em análise mais recente quanto ao quantitativo dos BPC concedido pela via judicial, a Controladoria Geral da União registrou, que, em maio de 2020, 12,01% do total dos benefícios foram concedidos por decisão judicial, sendo que 17,21% desses benefícios foram para pessoas com deficiência e 5,60% para o BPC - idoso.

Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) - Acórdão 1435/20 - identificou três fatores principais geradores de controvérsia jurídica no acesso ao BPC:

falta de isonomia entre possíveis beneficiários; fragilidade na avaliação da pessoa com deficiência; e divergência nos critérios econômicos de renda, em relação a outras políticas assistenciais. (Brasil, 2020)

Segundo o relatório do TCU, a primeira questão controversa, falta de isonomia entre os beneficiários, atinge, principalmente, pessoas com deficiência, visto que, administrativamente, o pedido de exclusão de outros benefícios para cálculo da renda *per capita* só era admitido para os beneficiários idosos. Essa controvérsia, de acordo com o relatório citado, representa o maior número de Ações Civas Públicas entre as analisadas na auditoria.

Relativamente ao critério da miserabilidade, a auditoria realizada pelo TCU constatou a existência de onze Ações Civas Públicas, no total das 52 analisadas. Alguns estudos identificam que a decisão pela inconstitucionalidade do requisito de  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo, sem modulação dos efeitos, resultou em uma incerteza que levou a uma diversidade nas decisões sobre o tema. No ponto, observa-se que os julgados apresentados concluíram pelo afastamento do critério objetivo de  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo e estabeleceram a análise de outros aspectos para a análise da miserabilidade do potencial beneficiário. Administrativamente, entretanto, o INSS segue indeferindo pedidos que ultrapassem esse valor.

Neste contexto, alguns beneficiários em potencial recorrem ao judiciário para revisão da rejeição do acesso ao BPC. Entretanto, tendo em vista a ausência de critérios objetivos para análise, as conclusões quanto ao atendimento ao requisito podem variar de modo significativo nas diversas decisões judiciais. Tal situação impacta na isonomia, não apenas, entre aqueles os que buscam o judiciário e os que não buscam, mas, também, entre as pessoas que submetem o caso à análise judicial.

Ao esboçar um panorama sobre o tema, Silva (2012) sustenta também que o acesso ao BPC pela via judicial pode reforçar desigualdades regionais. Sobre o ponto, em análise realizada em 2011, a autora afirma que:

Quando analisadas as regiões separadamente, a que apresenta maior número de benefícios mantidos por determinação judicial em relação aos mantidos por concessão administrativa, é a região Sul, já que quase 11% de seus BPCs mantidos são judiciais, ultrapassando a média nacional de concessões judiciais. Portanto, embora em termos absolutos essa região mantenha menos benefícios que as demais, quando comparadas as variáveis “mantidos por deferimento administrativo” e “mantidos por concessão judicial”, é a região Sul que tem sido mais beneficiada pela utilização do Poder Judiciário. A região que mantém menor número de benefícios judiciais em relação a suas concessões gerais é ainda a região Norte (p. 567-568).

Portanto, ao considerar as diferentes regiões do País também se verificou a ausência de isonomia relativamente ao acesso ao BPC pela via judicial. Neste caso, a política pública federal deixa de contribuir para a mitigação das desigualdades regionais, podendo reforçá-las.

Ressalta-se, ainda, que a ampliação do número de pessoas contempladas pela política pública por meio da via judicial impacta no planejamento orçamentário, visto que as estimativas elaboradas não têm como prever o quantitativo de novos beneficiários. Deste modo, relativamente à ausência de um critério objetivo para definição da miserabilidade, Silveira *et al.* (2016) concluem pela necessidade de a Administração estabelecer novos critérios objetivos, o que possibilitaria, inclusive, decisões judiciais menos discrepantes e, também, “a construção de cenários mais seguros de demanda e de financiamento” (Silveira *et al.*, 2016, p. 16). Enquanto não se estabelece critério objetivo, o BPC continua sendo objeto de controvérsia, com todos os prejuízos observados na política pública judicializada.

Por fim, outro aspecto interessante a respeito da judicialização no caso do BPC é o custo dos processos. Em auditoria realizada pelo TCU - Acórdão 2894/2018 – Plenário), cujo objetivo foi identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios do INSS - foi constatado que, em relação aos custos da concessão dos benefícios previdenciários – o que, na auditoria incluía o BPC -, o requerimento administrativo custou em média 894 reais, enquanto o processo judicial de primeira instância custou 3.734 reais.

É possível observar que a atuação do judiciário no caso do BPC pode contribuir para que questões relevantes da política pública sejam inseridas na agenda, como a discussão a respeito do critério de miserabilidade. Entretanto, cabe ressaltar que a simples ampliação do público beneficiário do BPC ou de qualquer política focalizada não significa, necessariamente, uma distribuição mais justa do benefício. Tal escolha, se não fundamentada em estudo prévio, pode privilegiar alguns grupos e excluir pessoas mais vulneráveis. No caso do BPC, observa-se que a discussão quanto ao requisito renda não pode estar desvinculada da definição de família



utilizada no programa, que é diferente em outros programas sociais como o Bolsa Família. Igualmente, outros aspectos próprios da política pública em questão devem ser considerados ao se decidir sobre uma alteração do desenho da política.

Verifica-se, portanto, que os impactos da judicialização do BPC são diversos e alguns dificultam e trazem prejuízos à política pública. Deste modo, o próximo tópico trata da discussão a respeito de soluções em busca da redução dos impactos negativos da judicialização.

## **5. Alternativas aos excessos da judicialização**

Neste tópico, serão apresentadas, brevemente, discussões e iniciativas relevantes para mitigação dos efeitos nocivos da judicialização excessiva das políticas públicas.

Conforme exposto anteriormente, as decisões dos Tribunais Superiores que modificaram o entendimento sobre os requisitos para acesso ao BPC resultaram em diversas ações judiciais ao longo dos anos. Com isso, a judicialização do BPC contribuiu para o acesso de grupos vulneráveis à política pública em questão. Neste sentido, percebe-se que a judicialização pode ser entendida como forma de ampliação da cidadania, de acesso aos direitos sociais e, muitas vezes, de inclusão do problema na agenda da política pública.

No entanto, também são constatados diversos impactos negativos da judicialização do BPC. A elaboração de uma política pública se trata de um processo complexo, que depende de um diagnóstico do problema e suas consequências, de definição de estratégias, planejamento e elaboração do orçamento, escolhas políticas etc.

Neste ponto, considera-se relevante, antes de iniciar a discussão em si sobre as soluções alternativas, apresentar, brevemente, o debate em torno do conceito de políticas públicas. Sobre o tema, verifica-se que diversas definições foram elaboradas para o conceito de políticas públicas ao longo do tempo e que, ainda hoje, não há consenso. Fonte (2015) observa que o ponto comum as definições seria que políticas públicas “resultam de decisões governamentais e se referem a ações de governo” (p. 636-637). Sobre o tema, Souza (2006) destaca que alguns debates sobre o conceito privilegiaram o aspecto procedimental e conceituaram políticas públicas como solução de problemas. A autora ressalta que essas definições desconsideram aspectos fundamentais das políticas públicas, entre eles, os conflitos que são parte da ação governamental. Portanto, o desenho da política pública é, invariavelmente, objeto de disputa e elaborado por meio diversas decisões que podem ser controversas e levar a resultados diversos.

Neste contexto, sem rejeitar o importante papel do Judiciário no controle de políticas públicas, alternativas capazes de mitigar os impactos negativos e aprimorar a intervenção judicial têm sido debatidos e implementados.

Uma das estratégias que vêm sendo adotadas com o objetivo de redução da excessiva judicialização são os arranjos voltados para os diálogos interinstitucionais. Essas iniciativas reconhecem, em alguma medida, a complexidade das decisões em políticas públicas e introduzem novos atores no processo de resolução das questões. Parte-se da ideia de que os diálogos possibilitam ampliar a capacidade de cada instituição com vistas aos objetivos comuns estabelecidos na Constituição. Considera-se, nesse sentido, que algumas decisões relativas às políticas públicas devem ser analisadas em um processo dialógico entre os órgãos envolvidos, incluindo conhecimentos específicos e técnicos sobre os temas tratados e a complexidade dos impactos da decisão (Ávila e Melo, 2018). Tais propostas tentam estabelecer consensos antes da judicialização.

Silva *et al* (2023), após analisarem a judicialização na área da saúde, concluem que essas iniciativas são fundamentais para efetivação do direito à saúde, assim como para a redução das demandas judiciais. Sobre o ponto, os autores argumentam que esse tipo de solução de cooperação entre as instituições é benéfico para todas as partes envolvidas, ou seja, o Judiciário, o Executivo e os cidadãos.

Em pesquisa sobre o tema, Zaragosa (2023) identificou três tipos de iniciativas de diálogos relacionados ao BPC. São elas: a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social; o Acordo de Cooperação Técnica entre Defensoria Pública da União (DPU) e INSS e Fóruns Interinstitucionais Previdenciários.

A Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social é iniciativa firmada em agosto de 2019. Conforme definido no documento de formaliza a ação, seu objetivo é:

construir diálogo interinstitucional permanente com vistas à identificação dos potenciais pontos de conflito e das reais causas da litigiosidade em matéria previdenciária, acompanhada da implementação de medidas voltadas à prevenção do litígio, fomento à resolução consensual das controvérsias, inclusive na esfera extrajudicial, e otimização do processamento das ações previdenciárias.(Brasil, 2019)

Entre os compromissos assumidos pelos partícipes, estão os de “acompanhar e apoiar proposições legislativas relacionadas às medidas que possam importar em redução de litiosidade”; “fortalecer e apoiar a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meio de Câmaras de Conciliação Extrajudicial” (Brasil, 2019). O documento é

firmado por representantes do Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal, Advocacia-Geral da União, Ministério da Economia, DPU e INSS.

Já o acordo de cooperação técnica entre DPU e INSS tem, entre seus objetivos, a resolução administrativa dos “temas coletivos encaminhados pela DPU envolvendo o INSS, buscando solução extrajudicial e evitando a judicialização”. O Plano de Trabalho do Acordo de Cooperação Técnica estabelece entre suas metas, a de evitar ações civis públicas contra o INSS. O acordo foi firmado em agosto 2022.

Por fim, os Fóruns Interinstitucionais, criados no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, têm como objetivo o diálogo entre a Justiça Federal e demais instituições envolvidas nos litígios previdenciários. Como exemplo, o Fórum Previdenciário no Tribunal Regional Federal da 3ª Região foi instituído por meio da Resolução Pres. n 474, de 16/11/21 e tem, entre seus membros, Desembargadores e Juízes Federais, representantes da OAB, da DPU, da Procuradoria Regional Federal da 3ª Região e da Superintendência Regional do INSS. O Fórum, conforme estabelecido na Resolução, tem a finalidade de:

(...) facilitar o diálogo entre as instituições, aperfeiçoar procedimentos relacionados às demandas previdenciárias, difundir boas práticas em relação à gestão de processos previdenciários, identificar dificuldades quanto à efetividade da prestação jurisdicional e apresentar sugestões para a resolução consensual de conflitos. (TRF 3ª Região, 2021)

Portanto, os ajustes acima relatados cuidam de soluções alternativas à atuação excessiva do judiciário e podem contribuir para o aprimoramento da sua atuação.

Outro debate relevante para o aprimoramento da atuação do judiciário no controle de políticas públicas está relacionado à necessidade autocontenção do judiciário, em especial, a valorização da deferência às escolhas da administração. Em uma decisão deferente, o Poder Judiciário “reconhece não ser dotado das capacidades que o tornariam apto a proferir o entendimento mais adequado ou eficiente na resolução de uma determinada questão”. (Rocha, 2023, p.81). Ressalve-se que ao adotar uma postura deferente não significa necessariamente corroborar a decisão do administrador, mas analisá-la com autocontenção. (Rocha, 2023)

Ao argumentar a favor da aplicação do princípio da deferência, Medeiros (2020, p.185) destaca que:

A Administração Pública está em melhor posição para tomar decisões que envolvam a sua expertise e/ou condição política, principalmente em comparação com o poder judiciário.

Assim, a aplicação do princípio, além de considerar a legitimidade do gestor para decidir entre ações igualmente válidas, considera as capacidades e competências atribuídas aos agentes públicos.

No mesmo sentido, Valle (2018) propõe a deferência como técnica para decisão judicial no controle de políticas públicas. Sobre o ponto, a autora defende que deve ser implementada pelo controlador atendendo três estágios de análise:

- 1) Conhecer as escolhas públicas, seus componentes e relações matriciais; 2) verificação de que a ação está se desenvolvendo de acordo com o planejado; 3) crítica direcionada especificamente aos dados e argumentos de justificação da administração. (Valle, 2018, p. 113).

Nessa perspectiva, a decisão deveria contemplar não apenas a questão diretamente tratada, mas como essa questão está relacionada ao planejamento geral da Administração. Igualmente, ao ter que direcionar a crítica à justificação da Administração o controle judicial passa a “exigir um exercício racional acerca da inadequação da escolha do Estado, contraditando objetivamente suas razões” (Valle, 2018, p.127).

Observa-se, portanto, que a aplicação da deferência exige um grau de aprofundamento no problema a ser resolvido, assim como um processo dialógico entre controlador e gestor público, com vistas à solução do litígio. Sobre o ponto, entende-se que o recurso da deferência como técnica para decisão judicial, respeitando as etapas supracitadas, além de garantir maior legitimidade às decisões, pode contribuir para o aprimoramento da política pública, já que o planejamento e a implementação da política pública serão objeto de debate.

## **6. Considerações Finais**

O controle judicial das políticas públicas é tema controverso e deve ser exercido considerando-se a complexidade da ação governamental. Apesar de representar diversos benefícios à sociedade, a intervenção judicial resulta também em alguns prejuízos, em especial, quando adota uma perspectiva simplista da política pública. Entretanto, os impactos negativos do controle judicial das políticas públicas podem ser mitigados se adotadas iniciativas que limitem a judicialização das políticas.

Neste sentido, foram apresentadas iniciativas de diálogo interinstitucionais com vistas à redução de judicialização e esboçadas algumas vantagens relacionadas à aplicação da deferência no controle judicial de políticas públicas. Entende-se que os dois mecanismos, além de possibilitar a redução dos litígios e, podem contribuir para o aprimoramento da Administração, tendo em vista que privilegiam o planejamento e a transparência da ação pública. Igualmente, a relação dialógica entre as instituições pode levar a melhoria da política pública e da atuação do Poder Judiciário.

No entanto, cabe ressaltar que o presente artigo se limitou à análise das propostas, não tendo sido examinada a sua efetiva implementação.

## 7. Referências:

AVILA, Ana Paula Oliveira; MELO, KAREN CRISTINA CORREA DE. Separação de poderes e diálogos institucionais nos litígios envolvendo o direito à saúde. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, p. 83-108, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/3QQNDv3pRDLMk3CD4NB3czB/?lang=pt>. Acesso em 29 abr. 2024.

ANSILIERO, Graziela. Evolução na concessão e emissão de benefícios assistenciais de prestação continuada. **Informe da Previdência Social**, v. 18, n. 10, p. 1-20, 2005. Disponível em: [http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3\\_081014-105056-764.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-105056-764.pdf). Acesso em 28 fev. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação: Instituto Nacional do Seguro Social, Exercício 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/947946>. Acesso em 29 fev. 2024.

BRASIL. Estratégia Nacional Integrada para desjudicialização da Previdência Social. Brasília. Ago. 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia\\_Nacional\\_Desjudicializacao\\_Previdencia\\_Social.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional_Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf). Acesso em 01 mar. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Acordo de Cooperação Técnica. Acordo de Cooperação Técnica que celebram entre si o Instituto Nacional de Seguro Social e a Defensoria Pública da União para requerimento de serviços prestados pelo INSS na modalidade atendimento à distância em nome de seus assistidos. Ago. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/acordos-de-cooperacao-tecnica-acts/nacionais/Acordo\\_de\\_Cooperacao\\_Ocultado.pdf](https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/acordos-de-cooperacao-tecnica-acts/nacionais/Acordo_de_Cooperacao_Ocultado.pdf). Acesso em 15 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 567.985/MT. Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário-mínimo seja concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. LOAS. (...) Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro). 4. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Recorrente: Instituto Nacional de Previdência Social. Recorrido: Blandina Pereira Dias. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator do Acórdão: Gilmar Mendes, 18 de abril de 2013a. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&is\\_repercussao\\_geral=true&pes](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&is_repercussao_geral=true&pes)

[quisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&pag  
e=1&pageSize=10&queryString=re%20567.985-%20MT&sort=\\_score&sortBy=desc.](https://www.stf.jus.br/portal/consultaInterna/consultaInterna.aspx?tipoConsulta=buscaExata&pagina=1&pageSize=10&queryString=re%20567.985-%20MT&sort=_score&sortBy=desc)  
Acesso em 15 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 580.963/PR. Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 203, V, da Constituição Federal, a constitucionalidade, ou não, de decisão judicial que, conferindo interpretação extensiva ao parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003, deixa de computar benefício assistencial concedido a pessoa com deficiência ou qualquer outra situação não contemplada expressamente no referido dispositivo do Estatuto do Idoso, para fins do cálculo da renda familiar de que trata o art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/93. Recorrente: Instituto Nacional de Previdência Social. Recorrido: Blandina Pereira Dias. Relator: Min. Gilmar Mendes, 18 de abril de 2013b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>. Acesso em 15 de jun. de 24.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 587.970/SP. A assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais. Recorrente: Recorrente: Instituto Nacional de Previdência Social. Recorrido: Felícia Mazzitello Albanese. Relator: Min. Marco Aurélio, 20 de abril de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur374061/false>. Acesso em 15 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção). Recurso Especial nº 1112557/MG. REsp 1355052/SP, Recurso Especial Repetitivo. Art. 105, III, alínea C da CF. Direito Previdenciário. Benefício Assistencial. Possibilidade de demonstração da condição de miserabilidade do beneficiário por outros meios de prova, quando a renda per capita do núcleo familiar for superior a ¼ do salário-mínimo. Recurso Especial Provido (...). Recorrente: YGPS (Menor). Recorrido: Instituto Nacional de Previdência Social. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 20 de novembro de 2009. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?pesquisaAmigavel=+%3Cb%3ERecurso+Especial+1112557%3C%2Fb%3E&b=ACOR&tp=T&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=&nota=&filtroPorNota=&orgao=&relator=&uf=&classe=&juizo=&data=&dtpb=&dtde=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&livre=Recurso+Especial+1112557>. Acesso em 15 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2894/2018. Plenário. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como quantificar a ocorrência desse fenômeno, mapear processos e identificar fatores que contribuem para a judicialização, entre outros, realizado pela Secex Previdência em conjunto com a Secex Administração sobre INSS, a Advocacia-Geral da União (AGU), o Conselho da Justiça Federal (CNF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Defensoria Pública da União (DPU). Relator: André de Carvalho, 05 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2235420174.PROC%2520/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em 29 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1435/20 – Plenário. Auditoria que teve por objeto a análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no inciso V, do art. 203, da CF/88, especialmente no que concerne à inscrição de seus beneficiários no CadÚnico, sua judicialização e sua situação atuarial. Relator: Marcos Bemquerer, 03 de junho de 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1435%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1435%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em 29 de fev. de 24.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Resolução Pres. n 474, de 16 de novembro de 2021. Institui o Fórum Interinstitucional Previdenciário no âmbito da Justiça Federal da 3ª Região. Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região, Caderno Administrativo, págs. 1 e 2, 18 de nov. de 2021. Disponível em: [https://www.trf3.jus.br/documentos/gaco/Resolucao\\_PRES\\_474.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/gaco/Resolucao_PRES_474.pdf). Acesso em 15 jun. 2024.

DE ARAÚJO DIAS, Maria Socorro et al. Judicialização da saúde pública brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 133-145, 2016. Disponível em: <https://www.cienciasaude.uniceub.br/RBPP/article/view/4012>. Acesso em 26 fev. 2024.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2015. Edição Kindle

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa; DE PAIVA, Andrea Barreto. **O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate**. Texto para Discussão, 2017. Disponível em: [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177517/1/td\\_2301.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177517/1/td_2301.pdf). Acesso em 13 abr. 2024.

MEDEIROS, Isaac Kofi et al. **Ativismo judicial e princípio da deferência à administração pública**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216251/PDPC1496-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em 15 jun. 2024.

ROCHA, Markson Valdo Monte. **Deferência judicial e Jurisdição administrativa: caminhos possíveis para o diálogo interinstitucional**. 2023. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/53994/1/DISSERTAÇÃO%20Markson%20Valdo%20Monte%20Rocha.pdf>. Acesso em 14 jun. 2024.

SIERRA, Vânia Morales. O Poder Judiciário e o Serviço Social na judicialização da política e da questão social. **Ser Social**, v. 16, n. 34, p. 30-30, 2014. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/13058](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13058). Acesso em 01 mar. 2024.

SILVA, Ludmilla Diniz et al. Experiências para a desjudicialização da saúde no Brasil: uma revisão integrativa: an integrative review. **Tempus–Actas de Saúde Coletiva**, v. 17, n. 4, p. 43-67, 2023. Disponível em: <https://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/3140/2468>. Acesso em 15 jun. 2024.

SILVA, Naiane Louback da. A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, p. 555-575, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/MyhVmjqjMfVx77VsYXLddGM/>. Acesso em 10 jun. 2024.

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC. 2016. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7338/1/NT\\_n31\\_Disoc.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7338/1/NT_n31_Disoc.pdf). Acesso em 29 fev. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 jun. 2024.

TATE, C. Neal, VALLINDER, Torbjörn. The global expansion of judicial power. New York: New York University Press, 1995.

VALLE, VANICE LÍRIO. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, p. 113-134, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/wHJYzJLNRf6qwr6vbBTrwMm/>. Acesso em 27 fev. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VIANNA, L.W. et al. A judicialização da política pública e das relações sociais no Brasil. 2.ed. , Rio de Janeiro: Revan, 1999, Introdução.

ZARAGOZA, Daniela. **O benefício de prestação continuada e o ciclo da política pública judicializada**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/72d5ca29-1305-40b0-a43d-0c632b8c18d2>. Acesso em 10 jun. 2024.